

Georgia's comprehensive migration policy reforms are essential to the country's progress towards a visa-free movement agreement with the EU. Poland's experience of mobilizing resources, ensuring inter-agency coordination and legislative reforms, culminating in the country's successful EU and Schengen accession is of increasing interest to Georgian policy-makers. In the opinion of Georgian parliamentarians, officials and experts, Poland can serve as a model of transformation - from a country that was once perceived as a source of migratory risk to an important link in the European system of migration control. The publication is a joint analysis of the relevance of Polish experience to addressing Georgia's shortcomings in the fields of visa policy, border and migration control, and integration of foreigners. The final chapter includes recommendations for the Georgian Parliament, Government and the European Union.

Całościowa reforma polityki migracyjnej jest warunkiem postępów Gruzji na drodze do ruchu bezwizowego z Unią Europejską. Doświadczenia Polski w mobilizacji środków, koordynacji międzyresortowej i reformach prawnych, które uwieńczyło wejście do UE i grupy Schengen, cieszą się coraz większym zainteresowaniem władz gruzińskich. W zgodnej opinii gruzińskich parlamentarzystów, urzędników i ekspertów, Polska ma szansę stać się wzorem transformacji z kraju niegdyś postrzeganego jako źródło ryzyka migracyjnego w ważne ogniwo europejskiego systemu kontroli migracyjnej. Niniejszy raport jest wynikiem współpracy ekspertów polskich i gruzińskich, którzy wskazują na aktualność polskich doświadczeń dla usunięcia braków w gruzińskiej polityce wizowej, systemie kontroli granic i migracji oraz integracji cudzoziemców. W raporcie znalazły się rekomendacje dla Parlamentu i rządu Gruzji oraz dla Unii Europejskiej.

# DEVELOPING GEORGIA'S MIGRATION POLICY: LESSONS FROM POLAND

## POLITYKA MIGRACYJNA GRUZJI: WNIOSKI Z POLSKICH DOŚWIADCZEŃ

PIOTR KAŻMIERKIEWICZ  
TAMARA PATARAIA



DEVELOPING GEORGIA'S  
MIGRATION POLICY:  
LESSONS FROM POLAND

---

POLITYKA MIGRACYJNA GRUZJI:  
WNIOSKI Z POLSKICH DOŚWIADCZEŃ



# DEVELOPING GEORGIA'S MIGRATION POLICY: LESSONS FROM POLAND

---

## POLITYKA MIGRACYJNA GRUZJI: WNIOSKI Z POLSKICH DOŚWIADCZEŃ

## **INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS / INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH** **Migration and Development Policy Programme / Program Migracji i Polityki Rozwojowej**

The publication was prepared under the „Improving Mechanisms of Migration Control and Coordination of Migration Policy in Georgia by Reference to the Polish Experience” Project / Publikacja powstała w ramach projektu: „Wsparcie techniczne dla administracji Gruzji w zakresie kontroli migracji i koordynacji polityki migracyjnej w kontekście polskich doświadczeń”.

The Project was co-financed by the Polish Development Cooperation Programme 2011 of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland / Projekt był współfinansowany w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w 2011 r.



**polska pomoc**

The views expressed in this publication are exclusively those of the authors and are not meant to represent the official position of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland / Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autora i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

Project coordinator / Koordynator projektu: *Justyna Frelak*

Proofreader / Redakcja językowa: *George Lisowski, Marcin Grabski*

Editor / Redakcja merytoryczna: *Piotr Kaźmierkiewicz*

The publication is licensed under Creative Commons Attribution 3.0 Poland. Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska.

Certain rights are reserved to the authors and the Institute of Public Affairs. The publication was prepared under the Polish Development Cooperation Programme 2011 of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland. Any use of the publication is permitted on condition that the above mentioned information (on the licence used, the holders of rights and the Polish Development Cooperation Programme) is included. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów oraz Instytutu Spraw Publicznych. Utwór powstał w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej realizowanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2011. Zezwala się na dowolne wykorzystanie utworu, pod warunkiem zachowania ww. informacji, w tym informacji o stosowanej licencji, o posiadaczach praw oraz o programie polskiej współpracy rozwojowej.

ISBN: 978-83-7689-035-7

Published by / Wydawca:

Fundacja Instytut Spraw Publicznych

00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22

tel. 22 556 42 60, fax 22 556 42 62

e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl), [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

Printed by / Skład, druk i oprawa:

WEMA Wydawnictwo-Poligrafia Sp. z o.o.

02-729 Warszawa, ul. Rolna 191/193

tel. 22 828 62 78, fax 22 828 57 79

e-mail: [wema@wp-wema.pl](mailto:wema@wp-wema.pl), [www.wp-wema.pl](http://www.wp-wema.pl)

naświetlanie: [studioctp.pl](http://studioctp.pl)

## Table of Contents

### Spis treści

Preface	
<i>by Ghia Nodia</i> . . . . .	7
Introduction	
<i>by Piotr Kaźmierkiewicz</i> . . . . .	11
The Relevance of Polish Experience in Migration Policy Development for Eastern Partners	
<i>by Piotr Kaźmierkiewicz</i> . . . . .	13
The Development of Migration Policy in Georgia	
<i>by Tamara Pataraiia</i> . . . . .	35
Recommendations: How to Improve Migration Management in Georgia	
<i>by Tamara Pataraiia, Piotr Kaźmierkiewicz</i> . . . . .	71
Notes about the Authors . . . . .	75
*	
Przedmowa	
<i>Ghia Nodia</i> . . . . .	79
Wstęp	
<i>Piotr Kaźmierkiewicz</i> . . . . .	83
Znaczenie polskich doświadczeń w opracowaniu polityki migracyjnej dla krajów Partnerstwa Wschodniego	
<i>Piotr Kaźmierkiewicz</i> . . . . .	85

Rozwój polityki migracyjnej w Gruzji	
<i>Tamara Pataraia</i> . . . . .	109
Rekomendacje: Jak usprawnić zarządzanie migracjami w Gruzji	
<i>Tamara Pataraia, Piotr Kaźmierkiewicz</i> . . . . .	147
Noty o autorach . . . . .	151

*Ghia Nodia*

## Applying Polish experience to the development of migration policy in Georgia

In the 21st century, the development of an appropriate migration policy is an increasingly important issue for every country. In the last twenty years, due to political turmoil and economic shortages, a large chunk of Georgia's population has left for other countries, temporarily or for good. On the other hand, as Georgia's situation improves, it is gradually becoming an attractive destination for migrants from countries to the east and south.

In Georgia's case, the imperative to develop a comprehensive migration policy is strengthened by its closer relations with the European Union. Relations with the EU have intensified since Georgia joined the European Neighborhood Policy in 2004, and became a member of the EU Eastern Partnership (EaP) in 2009. In this context, in summer 2010, negotiations on an Association Agreement between Georgia and EU were launched. Liberalization of the visa regime for Georgians who want to travel to countries of the EU is one of the most important benefits Georgia seeks from its closer ties with Europe. However, this requires harmonization of Georgia's migration policies with European regulations and practices. Hence, when we talk about the development of migration policy in Georgia, this is usually in the context of relations with the European Union.

In 2010, Georgia established a Governmental Commission on Migration; in recent years, it has introduced a number of legislative changes and effective reforms in relevant government agencies for improving migration management and control. This illustrates that the Georgian government takes these issues seriously. In response, Schengen countries have already eased visa regulations for some categories of Georgian citizens. However, these are only first steps: Georgia's ambition is to achieve much more. This also requires further progress in developing Georgia's institutions and practices.

Georgia's rapprochement with Europe is greatly helped by a group of countries that are supportive of Georgia's ambitions, largely due to a sense of solidarity stemming from commonalities in their historical experience. Poland with its growing economic and political weight within the European Union is an especially important friend and ally. While greatly appreciating its political support, Georgia also hopes to benefit from studying Poland's experience. Unlike Poland ten years ago, today's Georgia has no clear prospect of membership in the European Union – though this is what it ultimately aspires to. At the same time, Poland is an appropriate role model for Georgia, being a formerly Communist country that has successfully harmonized its state institutions and practices with the EU in the quite recent past. This has not been an easy process but the country has done its job well as it is now a successful member of the Union.

Reforms necessary for drawing closer to the EU are somewhat controversial in Georgia as well. Having prioritized fast economic growth, Georgia has introduced rather liberal economic policies, and this includes fairly open attitudes to migration. Harmonization with European practices, however, requires greater regulation, which tends to be contrary to the instincts of some Georgian policymakers. Still, the imperative of Europeanization is much stronger than those reservations – hence the considerable progress that has been achieved in relations between Georgia and Europe so far.

Not long ago, similar political dilemmas existed in the case of Poland. Some Poles were concerned that stricter controls on the eastern border of the country would harm the economy in neighboring areas. These concerns were fully rational, but Poland managed to overcome the difficulties.

Apart from political problems, there are also lots of technicalities that may seem boring, but if they are not taken care of, may be an obstacle to the success of reforms. Strengthening administrative capacity is an important component of Europeanization as well. Direct relations with Polish agencies that have gone through drastic reforms relatively recently but have now become a successful part of the European system are extremely useful for their Georgian counterparts.

This is what the joint project between the Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD), and its Polish partner – the Institute of Public Affairs (IPA) has been about. These two independent think tanks took the initiative to facilitate cooperation between state agencies of the two countries aimed at speeding up progress in harmonization of Georgian migration policies and practices with those of European countries. While the project had a practical component of encouraging actual learning experience through direct contacts between Georgian and Polish civil servants, this publication also includes policy studies, written from Georgian and Polish perspectives.



These studies sum up the current state of affairs in the development of Georgia's migration policies and practices, discuss Polish experience in this area and its relevance for Georgia, and make specific policy recommendations addressed to appropriate actors.

In taking this initiative, CIPDD and IPA wanted to serve as partners of government agencies, but also to directly serve their societies to make people better informed on the important issues of Georgian reforms in a vitally important area, and on Georgian-Polish cooperation in this area. We hope that through our efforts we have made a valuable if modest contribution – but this is for others to judge. In any case, we want to extend our appreciation to the Polish Foreign Ministry, whose generous support made this project possible.

Ghia Nodia  
Chairman  
Caucasus Institute for Peace,  
Democracy and Development/CIPDD  
December 2011



*Piotr Kazmierkiewicz*

## Introduction

This publication is a collection of findings and recommendations, drawn up under the “Improving mechanisms of migration control and coordination of migration policy in Georgia by reference to the Polish experience” project, financed by the Polish Ministry of Foreign Affairs, as part of the 2011 PolishAid program. The project targeted officials of key Georgian institutions working to implement the country’s international commitments (in particular, the readmission and visa facilitation agreement) and to develop national policy in the field of migration. Between March and December 2011, the project helped identify areas where legal and institutional reforms are needed as well as those aspects of migration control that could benefit from Polish experience.

The assessment of the Georgian institutions’ needs was carried out through a combination of an analysis done by a team comprising a Georgian and Polish expert and a series of consultations with officials and representatives of non-governmental and international organizations. Attention was paid at all stages of the project to ensuring that the Georgian officials had an opportunity to raise questions of key relevance to the execution of national reforms. Preliminary answers were provided through presentations made by institutions at project seminars, comments to expert assessments and also active participation in a study visit to Poland in September 2011. The study visit helped provide the officials with relevant experience of Polish institutions in developing capacity for effective migration control and playing an active role in elaborating directions of national migration policy.

All these activities appear to be particularly timely, addressing Georgia’s current needs to raise its ability to meet current challenges in migration management. Georgia is implementing readmission and visa facilitation agreements with the EU and is engaged in a dialogue aimed at launching

a process ultimately leading to visa liberalization. Since December 2009, Georgian institutions have been implementing the Action Plan on Integrated Border Management, which helps coordinate the activities of various institutions in the field of legal reforms, facilitate inter-agency cooperation and provide conditions for cross-border cooperation. Finally, questions of managing Georgian migration into the EU are being accorded an ever higher priority in national policy as demonstrated by the fact that Georgia has been pursuing cooperation with the EU within the framework of the Mobility Partnership.

This report is made up of three parts: presentation of relevant experience from Poland, a country that has trodden a path since 1989 that Georgia is currently following; an overview of the progress made by Georgian institutions so far and of outstanding needs in terms of legal and organizational reforms; and lastly a set of recommendations for the Georgian Parliament, government and the EU. Although the national chapters were developed independently, they serve a single purpose: identify key success factors as well as some of the difficulties involved in the reform process, and present the building blocks of a comprehensive national migration management system, covering such aspects as visa policy, border and residence control, access to the labor market and sanctions for violation of residence and employment regimes.

The publication is a testimony to the commitment of Poland to share its experience of moving from a country that was once perceived as a source of migratory risk to a vital link in the pan-European system of migration control. It also demonstrates the value of participation of non-governmental organizations, in particular of think tanks, in the analysis and evaluation of state activities in the field of migration policy. The report has been developed through interaction with state officials, taking into account their interests, concerns and plans, while also offering an overview of individual institutions' efforts. It is hoped that this brief, synthetic publication will usher in a broader and deeper discussion on the achievements and shortcomings of Georgian migration policy, taking into account the value of transferring international experience to help advance the reform process.

*Piotr Kazmierkiewicz*

## The Relevance of Polish Experience in Migration Policy Development for Eastern Partners

### Introduction

The conclusion of Poland's Presidency of the EU Council, during which Warsaw loudly proclaimed its support for the process of visa liberalization with countries of the Eastern Partnership provides a good opportunity for taking stock of the progress made and difficulties encountered in the country's own migration policy. This chapter considers Poland's record on three crucial aspects of migration management that are also part and parcel of the task facing those Eastern Partnership states, including Georgia, that are keen to pursue the comprehensive reforms required to achieve a waiver of short-term visa requirements by the EU. These are as follows: making legislation an effective instrument of migration control, institutional reorganization ensuring coordination of efforts and development of a strategic approach to the planning and implementation of state activities in the area of migration.

Poland has both the capacity and the will to share its experience of developing a national migration policy in the context of European integration. It has demonstrated that, starting from the position of a country that lacked concepts, procedures and instruments for responding to emerging transit movement and immigration, it has turned into a vital element of the European system of migration control. When members of the Schengen area signed the first modern-type readmission agreement with Poland,<sup>1</sup> the country was still seen as a source of migratory risk, and it was during the 1990s that the foundations of a system of migration management were laid. This involved restructuring of

---

<sup>1</sup> Readmission agreement between the Republic of Poland and states of the Schengen Group of 29 March 1991.

the Ministry of Interior, which became a civilian structure, responsible politically for the oversight of operational services and converting the Border Guard from a military-type structure concentrated on the frontier into a modern police-like service, operating throughout the country and possessing investigative powers with regard to all aspects of foreigners' stay in Poland. A series of legislative amendments, most notably successive revisions of the Aliens Act,<sup>2</sup> enabled operational agencies to track, detect, identify and investigate irregular migrants, which was vital for the effective meeting of the country's international obligations, such as the readmission agreement. Continued legal and institutional reforms made it possible for Poland to clear successive hurdles: the closing of negotiations in the Justice and Home Affairs field – paving the way for EU accession in 2004 – and the successful verification of the country's ability to guard the EU's external frontier, culminating in Poland's full integration into the Schengen area in December 2007.

In this chapter, however, attention is also paid to Poland's continued interest in maintaining liberal access to its territory to citizens of states of the Eastern Partnership. This foreign policy priority influenced Poland's decision to delay for as long as possible the introduction of visas for citizens of neighbouring states. It was also reflected in the generally liberal practice of issuing short-term visas in the least cumbersome manner in several priority states, in particular, in Belarus, Georgia, Moldova, Russia and Ukraine.<sup>3</sup> When room for maneuver in national visa policy became limited following entry into Schengen, nationals of several of the Eastern Partnership states gained facilitated access to the Polish labor market. Furthermore, Polish diplomacy has striven to ensure that the road towards visa-free movement remains open to all Eastern Partnership states that fulfil the technical conditions. This was reiterated, for instance, by Foreign Minister Radosław Sikorski, who stated that "if a Partner State meets clearly set technical criteria, the visa requirement will be dropped so it is going to be a question of rate of reform, and not of politics".<sup>4</sup>

This chapter tracks Poland's record on developing national migration policy, while trying to balance between the requirements of EU and Schengen accession and pursuing an adequate response to the changing migratory situation – in particular, the emerging need to attract immigrants to remedy its labor market shortages and to regulate the status of its foreign residents. It describes the twin impact of "Europeanization" on the development of domestic policy

<sup>2</sup> Aliens Act of 13 June 2003 with later revisions.

<sup>3</sup> An overview of Polish visa policy in the period leading up to EU accession is provided in: P. Kaźmierkiewicz (ed.), *The Visegrad States Between Schengen and Neighbourhood: Feasibility Study for Consular Cooperation Among Visegrad States*, Institute of Public Affairs: Warsaw 2005.

<sup>4</sup> Statement made at a conference in Warsaw on 28 September 2011.

in this field.<sup>5</sup> On the one hand, the clear prospect of accession was an incentive for intensifying efforts and mobilizing necessary resources into this policy area, which otherwise would have had much lower priority, given the small numbers of immigrants. On the other hand, the focus on border and migration security created a temporary imbalance in policy development, leaving such fundamental questions as the need for active recruitment of a foreign labor force and comprehensive integration activities marginalized in the period leading up to Poland's entry into the Schengen area. The drawing up of a draft of the national migration strategy, the growing significance of questions of effective integration and attempts at regularization of the status of groups of migrants in need of such solutions are signs of a new stage in Poland's regulation of migration questions. It remains to be seen whether these various initiatives are going to produce lasting solutions to an issue that is becoming more and more current in Poland.

## 1. Making legislation an instrument of migration control

### 1.1. Amending aliens legislation

An impetus for legislative changes in the area of Justice and Home Affairs was given by the European Commission, which, in its annual progress reports, noted the priority to amend laws regulating the status of foreigners so as to ensure compliance with the EU legal framework. The reports highlighted the importance of introducing EU-compliant clauses that would prevent irregular immigration, in particular, unauthorized employment of foreigners, as well as regulating the admission of foreign students and reunification of families.

The institution coordinating Poland's efforts toward EU accession in the field of border and migration control, the Ministry of Interior,<sup>6</sup> initiated legislative reforms aimed at harmonization with the *acquis communautaire*. A fundamental step in this direction was the adoption of a new Aliens Act on 26 June 1997, which met the EU requirement of developing a comprehensive legal framework, regulating all issues related to foreigners' entry into, stay in and departure from Poland. The new act laid the foundations for a national

---

<sup>5</sup> The impact of EU integration on the process of formation of Poland's migration policy has been covered extensively in: A. Kicingier, *Between Polish Interests and the EU Influence – Polish Migration Policy Development 1989-2004*, CEFMR 9/2005 Working Paper, Central European Forum for Migration Research: Warsaw 2005; A. Weinari, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003 (Europeanisation of Polish policy towards foreigners 1990-2003)*, Wydawnictwo Naukowe Scholar: Warsaw 2006.

<sup>6</sup> *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych* (until 2011 *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*), <http://www.msw.gov.pl>

migration policy in three ways: defining key terms in compliance with definitions used in the EU, introducing new instruments for combating irregular migration and clearly defining the competences of relevant agencies.

The Aliens Act identified the group of people that is subject to controls of entry, stay and departure, establishing basic norms, guarantees and procedures for the conduct of state officials and uniformed services officers toward this group. In line with EU standards, a single parliamentary act defined legal standards and sanctions, establishing a basis for detailed specification of relevant enforcement procedures and providing opportunities for appeal against administrative decisions.

## 1.2. Defining procedures for various target groups

A foreigner was defined as a person not holding Polish citizenship (thus excluding persons with dual Polish and foreign nationality).<sup>7</sup> Later amendments to the Aliens Act introduced differences in terms of rights and obligations between two groups of foreigners: (1) nationals of EU Member States and the European Economic Area and (2) third-country nationals. The latter group remained subject to requirements of applying for residence and work permits as well as to procedures of detention and expulsion in specified cases. Successive amendments developed and elaborated procedures for treatment of groups with special needs and characteristics as well as ones eligible for targeted support, such as refugees, persons covered by other forms of protection, repatriates and holders of the Polish Card.<sup>8</sup>

Apart from establishing the terms of stay for regular migrants, amendments to the Aliens Act also provided opportunities for regularization of the status of foreigners who no longer fulfilled conditions for legal residence. This was necessary to address the needs of persons who had immigrated legally but then overstayed their visa or failed to obtain the necessary residence permit. The first two rounds of migration amnesties, implemented in 2003 and 2007, had a limited impact as only about 4,500 irregular migrants made use of them, the majority of whom were citizens of Armenia and Vietnam. The low popularity of the program was attributed to the strict conditions, which most irregular migrants could not meet – apart from demonstrating residence for six years, migrants required proof of a source of stable income and of (legal) accommodation. The program failed to attract the largest groups of migrants-nationals

---

<sup>7</sup> Article 2 of the Aliens Act.

<sup>8</sup> *Karta Polaka* is a document confirming the Polish nationality of a foreigner who does not hold a long-term residence permit, who is a national of one of the post-Soviet states. The Card authorizes employment, business activity, and studies provided its holder acquires rights to legal residence in Poland (visa, permit).



of Belarus, Russia or Ukraine (who chose to continue to rely on short-term visas for entering Poland for seasonal employment).

EU-induced legislative changes had a positive impact in the field of asylum, granting an additional form of protection. The Act on Granting Protection to Aliens on the Territory of Poland<sup>9</sup> introduced tolerated status, accorded to those persons who were not eligible for refugee status but whose deportation was not possible. In particular, in line with the European Convention of Human Rights, it was granted to persons whose “life, freedom or personal safety would be jeopardized, and where he/she would be subjected to torture or inhumane and degrading treatment or punishment or would be deprived of the right to a fair trial in court”. The introduction of this form of protection was essential to address the needs of those Chechen exiles who could not be granted refugee status and deal with those undocumented migrants whose identity could not be established.

### 1.3. Introducing instruments of migration control

Starting with the major revision of the Aliens Act in 1997, consecutive amendments to this fundamental act furnished state agencies such as the Border Guard with increasingly effective tools for running checks on the legality of foreigners’ status. Restrictions were introduced at all stages of the procedure, starting with more stringent conditions for obtaining a visa and crossing the border. The legislation comprehensively listed the criteria for refusing a visa application, including: inconsistency between declared and actual purpose of stay, insufficient financial resources for the period of residence and lack of accommodation. Under the new rules, consuls and border guards are authorized to verify the information provided by the foreigner through direct contact with the inviting party or with other Polish state institutions (e.g. local governments, the police).

The legislation set up additional controls in the country’s interior. The Aliens Act lists grounds for refusing a residence permit.<sup>10</sup> An application will be turned down if it is established that the applicant is not able to meet any of the three major categories of conditions. Firstly, the application will be denied if it is not possible to demonstrate that the applicant has a sufficient and stable source of income and meets tax and other obligations to the Treasury and that he or she possesses proof of (legal) accommodation (e.g. rental contract). Secondly, the applicant’s name must not be included in either the national database of undesirable persons (“WYKAZ”) or in the European database of persons barred from entry into EU territory (Schengen Information System). Finally, the application will be turned down if it contains false information or

<sup>9</sup> Act on Granting Protection to Aliens on the Territory of Poland of 13 June 2003.

<sup>10</sup> Article 57 of the Aliens Act.

is accompanied by fraudulent documents or if the applicant fails to disclose required information during the interview.

In addition, the legislation introduced sanctions against foreigners violating entry and residence regulations. In particular, unauthorized crossing of the border is considered a crime, which results in placement in a guarded facility and expulsion (followed by a ban on re-entry, valid throughout the Schengen area for a minimum of three years). Amendments to the Aliens Act broadened the list of grounds for expulsion to include lack of required financial resources or unauthorized employment.<sup>11</sup> However, it is worth noting that forced expulsion (in a convoy) is only a secondary measure, applied in cases where there is a risk of escape. A primary form of removal is voluntary departure on the basis of an “obligation to leave”,<sup>12</sup> which is beneficial to both the foreigner (who is not charged the cost of forced expulsion) and to the Border Guard (which does not have to deploy additional resources). Following an obligation to leave, the foreigner is subject only to a year-long ban on re-entry into Poland alone, being free to apply for a visa to other EU Member States.

#### 1.4. Assigning clearly defined powers to relevant institutions

Reforms carried out in 1990 put two key agencies in place, responsible for planning and implementing activities in the area of control of foreigners’ entry to and stay in Poland. The main line of division separated strategic oversight and political responsibility, allocated to the Ministry of Internal Affairs and Administration, from enforcement of controls, carried out by the Border Guard. A central coordinating role was assigned to the Ministry, which handles all matters of internal security, supervising operations of the Police and the Border Guard. On the other hand, the Border Guard have sole powers of execution of controls concerning foreigners, investigating and enforcing procedures such as readmission, detention and expulsion of irregular migrants. The Aliens Act clarified the competence of control agencies, describing their role in various procedures, the principles and forms of exchange of information and grounds for cooperation. The following sections describe the responsibilities of the agencies involved in selected procedures which are enumerated in the Aliens Act and other pertinent legal acts.

*Issuing a residence permit.* An application is submitted to a regional governor, who verifies whether the applicant meets requirements listed in the Aliens Act. The operational services (Border Guard, Police, Internal Security Agency) issue their opinions as to whether or not the applicant poses a threat to national

---

<sup>11</sup> Article 88, items 2, 3 of the Aliens Act.

<sup>12</sup> Article 97 of the Aliens Act.

security and public order. The results of these consultations are not binding on the decision, but are taken into account. Appeals against negative decisions can be brought before the Office for Foreigners, which reviews the case, considering any change in circumstances or additional documentation. If the second instance authority turns down the appeal, then the case can go before a Provincial Administrative Court, which may only admit the application if it finds a breach of procedure in the conduct in the first two instances.

*Detention of irregular migrants.* Foreigners may be detained only in certain cases, specified by law.<sup>13</sup> Detention is authorized in particular when it is necessary to effectively carry out an expulsion or revocation of a permanent residence permit (for instance, whenever there is a justified risk that the foreigner might try to hamper the execution of these procedures by seeking to escape). It may also be applied to persons attempting to cross the border without authorization or with regard to undocumented migrants for the period necessary to establish their identity. The Border Guard is currently the only state service authorized to run detention facilities: a total of two short-term detention facilities, two long-term guarded centers and four combined centers which can hold nearly a thousand detainees. Each facility is regulated by a set of internal rules in addition to an Order of the Minister of Interior, defining minimum guarantees of procedural rights, living conditions and organization of the centre. The court authorizes detention for up to three months and its decision is necessary for the Border Guard to receive permission for renewal. According to a ruling by the Supreme Court, the total period of detention – authorized on any grounds – of a foreigner must not exceed twelve months, after which he or she must be either duly expelled or granted tolerated status.

*Maintaining databases on foreigners.* The ability of Polish institutions to detect and identify irregular migrants is conditional upon access of all the involved units to centrally managed databases. The types of collected data and access to a given set of data are regulated by the Aliens Act as well as by regulations on protection of personal data.<sup>14</sup> In general, data records relating to a given foreigner may only be collected, stored and analyzed for purposes of carrying out specific procedures in relation to the person in question following necessary authorization. The Act explicitly grants state services the right to collect, process and request access to information on a foreigner's personal identity, place of residence, citizenship, physical description, and educational and professional background. In addition, records of criminal convictions,

---

<sup>13</sup> Grounds for and conditions of detention of migrants are described extensively in the Aliens Act – in Articles 101-123.

<sup>14</sup> The scope of information on foreigners that may be collected and processed in central-level databases as well as the competence of state institutions with regard to the data is regulated by Articles 124-134a of the Aliens Act.

court decisions and current legal proceedings may be verified by investigators. These statutory norms are the basis for the operation and integration of national databases kept by the Headquarters of the Border Guard (register of border crossings), the Ministry of Internal Affairs and Administration (central residence register: POBYT) and the Police (the AFIS fingerprint database, the CEPiK register of vehicles).

## 2. Laying necessary institutional foundations

### 2.1. Transforming the Border Guard into a migration service

The origins of the Polish Border Guard as a modern migration control service date back to 1990, when it took over the responsibilities of the Border Protection Troops.<sup>15</sup> The launch of the new service reflected a shift in the concept of border control in the new conditions of freedom of movement – which was recognized as an essential civil right – and in light of the new types of threats accompanying the rapid growth in cross-border movement. A new concept of border security was needed that would adequately react to new opportunities and new challenges.

The new concept redefined the area to be controlled: the previous focus had been on a narrow frontier perimeter patrolled by armed units countering possible incursions by both foreigners and Polish nationals. The military organization of border surveillance had been based on a combination of draftees (with relatively short training), continuous barriers such as barbed wire or other forms of physical obstacles and limitation of movement in the area adjacent to the border. This model could not be sustained after 1989, when frontiers became gateways for commerce, labor migration and people-to-people contacts, and new threats such as smuggling of goods, trafficking of human beings and irregular migration called for a new response.

The process of turning the Border Guard into a modern service able to meet modern challenges consisted of three major components: professionalization of staff, improvement of controls on the external border and undertaking of new obligations in the field of control of legality of residence throughout the country's territory. The reforms gained momentum in the years leading up to EU and Schengen accession, when the Border Guard played a central role in fulfilling Poland's obligations. Their success was a function of the political will of consecutive cabinets to continue the reforms, to clearly allocate tasks as part of a national strategy (see section 3 for details) and to provide adequate funding for carrying them out.

---

<sup>15</sup> Act on the Border Guard of 12 October 1990.

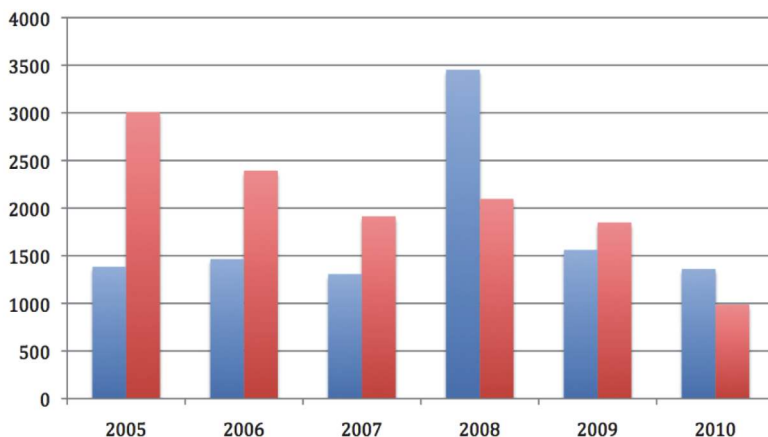
*Staff recruitment.* The combination of these factors was evident in the first component – professionalization of staff. In the course of a review of the Polish border management system, the European Commission mandated that by 2006 all the personnel of the Border Guard should be professional and conscription into the service should be discontinued. Successive strategic documents (two national strategies for integrated border management of 2000 and 2002 and the Schengen Action Plan of 2005) set ambitious goals for reducing the number of drafted service staff and adding professional personnel. The changes were aimed at increasing the total number of staff members, while eliminating the draft, but augmenting the ranks of civilian personnel. In the first phase of the reform, change was still slow – in 2000, draftees accounted for nearly 23 per cent of the non-civilian corps, and two years later, the share still stood at nearly 17 per cent. The second stage of the reform, carried out between 2003 and 2006, envisioned a much faster rate of change, hiring 2200 full-time officers over four years, while reducing the number of draftees by 1100 a year over a three-year period. In addition, the employment of civilian staff was scheduled to increase, with over 250 new employees hired each year, to reach 4300, accounting for roughly one quarter of the entire staff.<sup>16</sup>

*Shifting controls to the external frontier.* Since 21 December 2007, Poland has been implementing the Schengen Agreement in full, lifting regular controls on 1908 kilometers of the land border, including frontiers with the Czech Republic, Germany, Lithuania and Slovakia. Border checks have been retained and intensified on the remaining perimeter (stretching for 1163 kilometers) of the border with Belarus, Russia and Ukraine. To ensure that the liberalization of conditions of crossing of internal borders would not result in a rise in irregular migration, efforts were made to reinforce control on the external frontier. In line with the “Plan of Incorporating the Border Guard Patrol Posts into the System of State Border Protection”, adopted in 1997, 22 new watchtowers were to be built in 1998-2002 and another 10 in 2003-2006, bringing the total number of patrol stations on the future external section of the frontier up to 95 in 2006. The objective was to achieve the EU standard of a distance of 20-22 kilometers per watchtower, which meant halving the length of the border protected by a single patrol post from an average distance of 43 kilometers in 1998.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> See Table 1, “Schedule of Border Guard Professionalization, 2003-2006. Additions to Service (New Hires) and Reductions of (Draft Service) Staff”, in: P. Kaźmierkiewicz, *The Polish Experience in Controlling Illegal Migration: Lessons for EU Candidates and Neighbours*, Institute of Public Affairs: Warsaw, p. 21.

<sup>17</sup> P. Kaźmierkiewicz, *The Polish Experience in Controlling Illegal Migration: Lessons for EU Candidates and Neighbours*, p. 25. Institute of Public Affairs: Warsaw 2007.

Fig. 1. Persons stopped by the Border Guard for illegal crossing of the external (blue) and internal (red) section of the state border



Source: Border Guard statistics.

Along with the buildup of infrastructure, the hiring policy concentrated staff on the external frontier. The effectiveness of these measures could be demonstrated by observing the shift in the number of interceptions for attempting to cross the border illegally from the internal to the external section of the frontier. Figure 1 indicates the major change that took place in 2008, the first year of full implementation of the Schengen regime and the trend in the following years. While in 2005, twice as many irregular migrants were apprehended on the internal section as on the external one, in 2008 the balance of interceptions shifted toward those on the external frontier, and the majority of irregular migrants were already stopped while attempting to enter the EU.

*Internal reorganization.* In 2001, ahead of EU and Schengen accession, the Border Guard was reorganized so that it could carry out its new task of verification of the legality of foreigners' residence and employment throughout the territory of Poland. An operational-investigative department was set up at Border Guard Headquarters, coordinating the work of regional units countering irregular migration, trafficking in persons, contraband and unauthorized employment. Operations in the interior became the responsibility of the Nadwislanski Division of the Border Guard.

Following EU accession, specialized units dealing with foreigners were set up within the organizational structure of the Border Guard. On 1 May 2006, a Division for Foreigners was established at Border Guard Headquarters, whose tasks included: organization of voluntary returns, readmission

and expulsion, appealing against decisions of territorial commanders of the Border Guard and cooperation with the EU and other Member States. In February 2007, just prior to the full implementation of Schengen, departments for foreigners' affairs were set up in all territorial units of the Border Guard.<sup>18</sup>

In the period since full implementation of Schengen, the powers of the Border Guard in the area of detection, investigation and apprehension of irregular migrants have been defined in detail in a series of executive acts of the Minister of Interior. In December 2008, Border Guard staff gained powers to carry out background checks and house searches.<sup>19</sup> In 2009 the precise conditions in which functionaries could conduct checks on the legality of residence and employment were set forth in executive regulations.<sup>20</sup> The new duties have been carried out vigorously – whereas in 2009, the Border Guard ran only 649 employment checks, in 2010 that number rose to 1537 and a rate of over 100 controls a month is expected to be sustained in 2011.<sup>21</sup>

## 2.2. Setting up mechanisms for inter-agency cooperation

*Exchange of information and access to databases.* A major component of the process of building the capacity of Polish control services to track and identify irregular migrants was the establishment of a central register of foreigners: POBYT. Under Article 132 of the Aliens Act, the database includes several components, covering the entire range of procedures involving foreigners. The register records issued visas, residence permits and identity documents as well as accompanying documents, such as invitations issued to applicants for short-term stay in Poland. In addition, records are kept of proceedings and decisions on denials of entry, obligations to leave and expulsions. The POBYT database is maintained by the Office for Foreigners, a first-instance authority issuing decisions in refugee cases, and thus includes a component on all procedures for issuing refugee status.

The Aliens Act grants direct access to the POBYT register to all state agencies authorized to monitor the activities of foreign nationals. Local units of the

<sup>18</sup> Information provided by the Border Guard.

<sup>19</sup> Ordinance of the Minister of Internal Affairs and Administration of 23 December 2008 on background interview carried out by the Border Guard in proceedings against foreigners; Ordinance of the Minister of Internal Affairs and Administration of 24 December 2008 on the manner of conducting a search by functionaries of the Border Guard.

<sup>20</sup> Ordinance of the Minister of Internal Affairs and Administration of 20 February 2009 on the conducting of controls of the legality of foreigners' employment and business activity by functionaries of the Border Guard; Ordinance of the Minister of Internal Affairs and Administration of 19 November 2009 on the manner of conducting controls of the legality of residence on the territory of the Republic of Poland.

<sup>21</sup> Source: Border Guard statistics.



Border Guard and the Police may check apprehended foreigners' data in order to establish their identity or confirm facts necessary for completing their investigation. The information system also integrates data collected by these services in their internal registers – such as the border-crossing information of the Border Guard and the AFIS Police fingerprint base – with the POBYT register. By providing access to operational units of these services and integrating their databases, the system has significantly reduced the time needed to identify foreigners in the course of asylum or expulsion procedures.<sup>22</sup>

*Operational cooperation between the Border Guard and the Police.* The scope of collaboration and communication between the Border Guard and the Police were detailed in the Agreement of 17 June 2004 between the commanders-in-chief of the two services. The Agreement makes operational collaboration obligatory at all levels of the services' structures: functionaries may only turn down a request for assistance from the other service in cases where carrying it out would prevent them from performing their own duties. Assistance may be sought at any level, starting from that of patrol stations upwards. Furthermore, joint working teams may be set up to carry out investigations. The Agreement allows for sharing of information from the services' internal databases: border-crossing registers and criminal databases. Moreover, it stipulates instances in which the parties notify one another with regard to foreigner-related offenses. Under the Agreement, the Police inform the Border Guard whenever a migrant is detained on suspicion of committing a criminal offense, while the Border Guard in turn notify the Police of all instances of trafficking in persons, fraudulent passports, visas or smuggling of goods across the state border.

*Joint controls with the Labour Inspectorate.* Tasks related to verification of the legality of foreigners' employment are currently within the competence of both the Border Guard and the National Labour Inspectorate.<sup>23</sup> The two services conduct separate control activities within the scope of their statutory responsibilities. However, they are engaged in various forms of cooperation, ranging from joint training through sharing information facilitating investigation and forwarding control documentation, all the way to controls carried out together.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> For details, see the discussion of the database system in: P. Kaźmierkiewicz, O. Lvova, V. Chumak, *Coordinating Migration Policy in Ukraine: Lesson from Poland*, IPA/ICPS Kyiv 2009, p. 38.

<sup>23</sup> <http://www.pip.gov.pl/>

<sup>24</sup> Information provided by the National Labour Inspectorate.



Cooperation with the Border Guard is regulated by an inter-agency agreement,<sup>25</sup> taking place on the central level between the headquarters of the two agencies and locally involving district labor inspectorates and Border Guard units. In addition, internal regulations of the National Labour Inspectorate require that all inspections involving a significant number of foreigners should be done jointly with the Border Guard. In the years 2008-2010, the two agencies conducted a total of 467 joint controls, while in 329 cases the National Labour Inspectorate requested that the Border Guard carry out a check on the legality of foreigners' employment. In turn, the Inspectorate ran a total of 169 controls at the request of the Border Guard.<sup>26</sup>

### 3. Adopting a systemic approach: challenges and achievements

#### 3.1. Stages of development of Polish migration policy

The development of Poland's national migration policy demonstrates both the difficulties and possibilities that a new country of destination faces when trying to define the objectives, parameters and instruments of its policy on the conditions of foreigners' entry, stay, employment and integration. The history of the development of the national migration policy may be divided into three stages, approximately demarcated by two momentous events: EU and Schengen accession.

The **first period** started in 1997 with the passage of the first version of a modern aliens act. This act was later amended several times, resulting in more and more control mechanisms through harmonization with EU *acquis*. This period, spanning negotiations on conditions of EU accession, was characterized by the coexistence of increasingly repressive measures due to the continuing process of "Europeanization" of border and migration control, continuing restrictive labor access conditions and a relatively liberal visa policy, especially targeting citizens of neighboring non-EU states. In this period, leading up to 2004, the policy on foreigners was quite fragmented, with some elements of continuity (visa and labor market policy), an emerging new normative framework (adoption of the *acquis*) and some areas absent altogether (lack of social integration for the overwhelming majority of migrants). However, in the context of the overall tightening of controls, a mitigating

---

<sup>25</sup> Agreement of the Commander-in-chief of the Border Guard and the Chief Labour Inspector on the manner of cooperation between the Border Guard and National Labour Inspectorate of 18 April 2008.

<sup>26</sup> Information provided by the National Labour Inspectorate.

mechanism was worth noting – an amnesty was offered for the first time in 2003 to a narrowly-defined group of irregular migrants.<sup>27</sup>

The **second period** (2004-2007) may be retrospectively viewed as transitional, during which certain assumptions as to the need for immigration were questioned. As the scale and duration of outflow of Polish workers became apparent, the argument against greater openness of the labor market to foreigners that was dominant in the 1990s under conditions of high unemployment was no longer as powerful. Following calls from Polish entrepreneurs (especially in agriculture and construction) and having acknowledged emerging gaps in several sectors, the Minister of Labour issued a decree on 30 August 2006, allowing citizens of Poland's neighboring states (Belarus, Russia, Ukraine) to take up seasonal employment in agriculture without the need to apply for a work permit. In that period, access to Polish territory became more difficult as fees were introduced for short-term visas as part of the adoption of the Schengen rules, which brought about a drop in movement across Poland's eastern frontier. Increasing restrictions on conditions of entry and legality and stay coupled with growing effectiveness of controls both on the border and in the interior made it clear that without regularization efforts, a significant group of foreigners would continue living with irregular status, thus being vulnerable to abuse of their rights. As part of the process of amending aliens legislation in the course of harmonization with EU law, another migration amnesty was announced in 2007.

At the same time, EU membership raised the priority of introducing integration measures for various categories of foreigners – starting with persons in need of protection. While the measures funded from the European Fund for Integration of Third Country Nationals<sup>28</sup> still had a limited scale as no comprehensive integration policy had been put in place, they did enable experts and practitioners to assess the needs of various target groups and suggest policy steps in the next stage of policy development. EU accession had another positive impact: membership and continuing harmonization of the legal framework helped expose shortcomings in official practice and highlighted the vital role of civil society organizations as both implementing agents of activities targeting migrants and as partners who need to be consulted on strategic directions of state policy.

<sup>27</sup> The applicants had to demonstrate proof of residence in Poland for at least six years and meet the requirements of a stable income and a legal right to a place of residence (the same as the terms for obtaining a temporary residence permit).

<sup>28</sup> The allocation for Poland is set to rise from 1.2 million EUR in 2007 to nearly 2.5 million EUR in 2011 and 3.3 million EUR in 2013. For details on the activities funded by the EFI, see *Final Reports on Implementation of the Annual Programme (EFI)*, published by the Implementing Authority for European Programmes in Warsaw.

The **current stage** of policy development started at the end of 2007 when Poland became a fully-fledged member of the Schengen zone, fully implementing the EU *acquis* in the area of Justice and Home Affairs. In this period, the process of the transfer of European norms and standards in legislation has been completed, and the long debate on the directions of national migration policy carried out among officials, experts and practitioners has borne fruit in the form of a comprehensive draft strategy document, submitted by the Ministry of Interior for consultations with civil society in early 2011. The document reflects an emerging consensus that in the context of a significant outflow of the labor force, immigrants might play a role in addressing gaps in some sectors and that active integration efforts should be undertaken with regard to immigrants already residing in Poland. Lessons from pioneer initiatives have been taken into account in designing another round of a migrant amnesty, planned to take effect in the first half of 2012 and in liberalizing conditions of facilitated access to the labor market for nationals of Ukraine. Following an initial decline of cross-border traffic after entry into Schengen, Poland has managed to reestablish itself as a leader in the number of visas of various types issued to citizens of Eastern Partnership states as well as to nationals of Belarus and Russia. At the same time, the Polish Border Guard has become increasingly effective in countering irregular migration, managing to shift controls away from internal to external frontiers and – together with other services (e.g. Labour Inspectorate) – stepping up checks on the legality of the status of foreigners inside the country.

### 3.2. European integration as a stimulus to adopt a coordinated approach

Parallel to their efforts to enhance technical capacity, provide training for staff and improve norms, countries of the Eastern Partnership are faced with the task of organizing and allocating their resources through adoption of a national strategy involving all relevant agencies. The process entails clearly defining the competencies of central-level institutions and their operational services in the execution of control functions, matching tasks with necessary budgetary funds. Furthermore, the reform process needs to be divided up into separate tasks assigned to specific departments and units. Georgia is currently engaged in the process of implementation of a national plan organizing the work of all involved agencies to enable more effective controls of borders and migratory flows into and through the territory of the country.

Poland, which is actually a pioneer in this area, may offer valuable experience that can be applied to the process of planning and carrying out of activities as part of integrated border management that is underway in Georgia.

Following the political decision on initiation of accession negotiations and fundamental legal changes (adoption of the revised Aliens Act in 1997), the essential step was planning the activities of all responsible departments and agencies to achieve the ultimate objectives. Coordination of efforts took place at two levels: strategic, involving coordination of the efforts of various ministries, and operational, ensuring optimal allocation of resources and appropriate timing of activities of services directly responsible for border and migration control.

On the level of the Cabinet of Ministers, a process was launched for coordinating the activities of all ministries whose competencies covered issues related to border and migration management. A regulation of the Prime Minister of 30 October 1998 created the Interdepartmental Group for State Border Development. This interministerial body drew up a series of strategic documents, which established the framework for state activities in the area of border management: the Plan of State Border Development in 2000, the State Border Development Programme in the years 2000-2002 and the Assumptions for State Border Development Strategy by 2010.

On the operational level, the Ministry of Internal Affairs and Administration played a central role, overseeing the work of field agencies directly responsible for border management. The Ministry was tasked with developing the first planning document of its kind among accession countries, which later became a standard instrument for planning efforts in this area. The document, named *Poland – The Strategy of Integrated Border Management*, was released in 1998 and updated in June 2000, outlining all the tasks that needed to be undertaken by the Polish state by the planned date when the Polish border would become an external frontier of the Union (31 December 2002).

The document played an important role in ensuring that despite a slight delay, Poland managed to conclude talks on the Justice and Home Affairs chapter successfully, and that the sensitive subfield of border security did not become an obstacle to the country's EU integration. The success was due to three factors. Firstly, the document divided up responsibilities, leaving no doubt as to which department was in charge of which task, as well as setting binding deadlines. Secondly, the document specified allocations of funding dedicated to the development of border infrastructure, divided up according to the given task and the institution responsible. This helped the government mobilize national resources and spot any gaps for which external funding was needed. Finally, the document had a clear "owner" and mechanisms for monitoring compliance were put in place.

### 3.3. Development of a comprehensive national migration concept

Until the completion of the integration process, Poland had not developed a strategic concept of the national migration policy. This could be attributed to a combination of factors: the unfavorable policy environment, the shortcomings of the institutional framework and the treatment of migration in state policy.

Firstly, while EU accession was an incentive for stepping up efforts in selected areas of border and migration control, the reform process in that period tended to stress the security aspect. The urgency of meeting accession obligations through legal approximation left little space for developing a comprehensive strategy of migration policy, covering social and economic aspects.

Secondly, responsibilities for migration affairs are dispersed among several central-level institutions. The Ministry of Internal Affairs (until 2011, the Ministry of Internal Affairs and Administration) is a planning and coordinating organ for all the security-related aspects of migration management. The Ministry supervises the activities of the operational services which carry out controls of the legality of foreigners' entry and residence – the Border Guard and the Police. The Minister of Interior oversees the work of institutions making decisions on residence status – the Office for Foreigners and regional governors. At the same time, the Ministry of Labour and Social Policy plays an increasing role in the Polish system of migration management, being responsible for running integration programs and facilitating migrants' inclusion into the labor market.

Finally, elaboration of a comprehensive concept covering all aspects of migratory phenomena was delayed by the low priority of the issue in state policy. Until 2004, little attention had been paid to the place of migrants in Polish society and the Polish economy in national strategic documents. Restrictions on access to the labor market were maintained with regard to foreigners who were considered only complementary in sectors with an acute need for labor. Such an approach was based on an assessment of conditions of continued high unemployment. Polish visa policy concentrated on easing terms of short-term entry for large numbers of migrants from the neighboring CIS states. State integration programs covering a selected category of migrants were only set up following EU accession.

In turn, work on the national migration strategy has accelerated in the period since Poland's entry into the EU and Schengen. This is related to the growing awareness of the demand for foreign labor in the context of a significant outflow of Polish workers to Western Europe. Another incentive has been the emergence of migrant diasporas (Armenian, Vietnamese) and the establishment of stable routes and patterns of circular migration between western regions of Belarus and Ukraine, on the one hand, and Poland on the other.

Thirdly, EU integration has expanded the agenda of Polish state institutions, introducing such issues as the desired model of integration, civic participation of migrants, family reunification, additional protection for selected groups of foreigners and stateless persons, etc.

A necessary step towards elaborating a single strategic document in the field of migration policy was the establishment on 14 February 2007 of the Committee for Migration, an advisory body to the Prime Minister that is responsible for coordination of activities related to the development of the strategy. Chaired by the Minister of Interior and Administration, the Committee includes representatives of ministries and state agencies involved in implementation of national migration policy.<sup>29</sup> The Committee is responsible, among other tasks, for analyzing the directions of legal and institutional reforms of state migration policy and submitting proposals to the Cabinet of Ministers on the desired changes of policy and of competencies of various institutions. One of the Committee's working groups was given the task of drawing up the national migration strategy. The working group adopted proposals following regular meetings and cooperation with experts and a draft of the document was submitted to a series of public consultations. As of December 2011, the final version is awaiting the decision of the Prime Minister.

The document "Polish Migration Policy – the State of Play and Proposed Actions"<sup>30</sup> provides an overview of all the subfields of state migration policy and indicates the priorities of government activities. The general report is accompanied by an Action Plan, which aims to ensure that all the involved institutions pursue consistent activities and that migration matters are dealt with in an efficient manner. The document offers diagnosis and recommendations concerning a whole range of migration policy areas: legal and illegal migration, citizenship and repatriation, protection and integration of foreigners. The strategy identifies priorities in the admission of foreigners, simplifies procedures for residence and work permits (see "Opening the labor market" subsection below) and proposes an amnesty for irregular migrants (see below). It is worth noting that the document highlights the need for effective integration programs and for raising society's awareness of migrants' place in Polish society and their specific needs.

<sup>29</sup> Members include (under)secretaries of state from the Chancellery of the Prime Minister, Ministry of Internal Affairs and Administration, Ministry of Labour and Social Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Economy, Ministry of Finance, Ministry of Health, Ministry of National Education and Ministry of Science and Higher Education. In addition, heads of the following agencies are represented: Commanders-in-Chief of the Border Guard and of the Police, Chief of the Internal Security Agency, Presidents of the Central Statistical Office and of the Office for Foreigners.

<sup>30</sup> *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, available at: <http://emn.gov.pl/download.php?s=75&id=12409>

### 3.4. Recent solutions

Since EU accession, Poland has sought to respond to the new migratory situation – maintaining liberal conditions of entry for its eastern neighbors, filling the gaps in its labor market emerging as a result of large-scale economic emigration and regulating the status of foreign residents through a broader scheme of migration amnesty. While these solutions represent a continuation of earlier efforts (highlighted in section 3.1), they are pursued within a new policy environment. Thus, the new solutions are part of national policy building on the foundation of EU *acquis* – which is clear, for instance, in the area of visas, where Poland implements provisions of Schengen agreements or in the field of regularization, where Poland must also comply with relevant European norms, making legalization subject to constraints such as public order and security.

*Active visa policy.* Poland has maintained its course of facilitating entry for citizens of Eastern Partnership states and Russia through its visa policy, which is marked by a large number of issued visas and also by a relatively dense network of consular offices in this region. The number of visas issued by Polish consuls continues to rise – up from 789,017 visas of all types in 2009 to 895,545 visas issued in 2010 (an increase of nearly 14 per cent). According to the Polish MFA, the share of visa refusals in the top country of application, Ukraine, was among the lowest in the EU, standing at a mere 2.9 per cent. The geographical distribution of issued visas shows a clear concentration in the three CIS states neighboring Poland – over 90 per cent of visas were issued in Ukraine (452,532), Belarus (202,157) and Russia (158,345).<sup>31</sup> The three top consulates are located less than 100 kilometers from the Polish border – Lviv, Lutsk and Kaliningrad, but Poland is seeking to make visas accessible to applicants from more distant regions as well. The Polish network of consulates was among the most extensive in Ukraine at the time of EU accession (5 consulates) and it continues to expand (reaching a total of 8 in 2011). Moreover, in light of the expected growth in cross-border traffic with Ukraine, Poland is setting up a network of 14 visa application centers (including six locations where there is no Polish consulate).

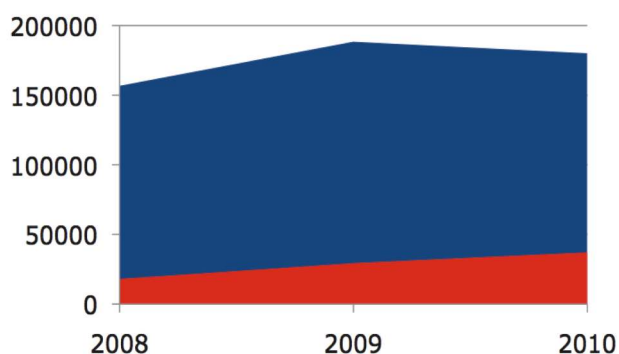
*Opening the labor market.* Since 2006, citizens of selected non-EU states have gained facilitated access to the labor market. Three consecutive decrees of the Minister of Labour and Social Policy have lifted the requirement to apply for work permits, replacing it with a system of employers' declarations. The new solution was introduced on 30 August 2006, applying in a limited

<sup>31</sup> *Raport polskiej służby konsularnej za 2010 rok* [2010 Report of the Polish Consular Service], Ministry of Foreign Affairs, Consular Department: Warsaw, pp. 19, 38.



manner only to citizens of Belarus, Russia and Ukraine who were interested in taking up seasonal employment in agriculture for up to 3 months within a period of six consecutive months. This scheme was extended on 2 February 2009 to cover citizens of two Mobility Partnership states, Georgia and Moldova, allowing them to take up employment for 6 months in a year. Finally, the most recent amendment (of 20 July 2011) provides for the possibility of changing employer during a given period of seasonal employment. As Fig. 2 shows, these measures have been used extensively by foreign workers, and the facilitated scheme is far more popular than work permits. In 2010, over 37 thousand work permits were issued to foreigners compared to around 180 thousand declarations (of which, it is estimated, 70 per cent are actually being used).

Fig. 2. Foreigners' employment on the basis of employers' declarations (blue) and work permits (red), 2008-2010



The government also recognized the need to facilitate access to the labor market for other categories of foreigners. Based on feedback from employers and applicants, several proposals were made to simplify procedures for obtaining the right to work and thus create a more transparent framework for application for legal employment. The Cabinet of Ministers approved the guidelines to the draft of the new Act on Foreigners on 16 August 2011, which introduces the following solutions: (1) the possibility of applying for a work and residence permit in one procedure, (2) the opportunity for the foreigner herself or himself (rather than the employer) to obtain a temporary residence permit with the right to work, (3) the right to change employer within the terms of a work permit, (4) the possibility of staying in Poland for a month following loss of employment. Moreover, the draft law implements the EU "Blue Card" regulation, introducing a temporary residence permit, tailored to the needs of highly-skilled workers.



*Migration amnesty.* On 28 July 2011, Parliament approved an act, granting an opportunity for irregular migrants to legalize their stay in Poland.<sup>32</sup> As earlier regularization actions did not bring about desired results (with fewer than 10 per cent of irregular migrants residing in Poland who took advantage of these schemes)<sup>33</sup>, eligibility criteria were relaxed this time. Unlike the previous schemes, this one does not require proof of (legal) accommodation or a stable source of income. The amnesty applies to all foreigners who have resided for four years or who are applying for refugee status or subject to expulsion after two years of residence. The scheme will run for six months (January-June 2012) and will enable eligible migrants to obtain a residence permit valid for two years.

## Key conclusions and lessons for Eastern Partnership states

Poland is committed to supporting Eastern Partners in developing sustainable instruments for dealing with new challenges of immigration and transit migration. It can serve with its own experience of transformation from being predominantly a country of emigration into an important link in the European system of migration control, following its EU and Schengen accession. The process of achieving this has involved, on the one hand, the adoption of technical standards and the improvement of border and migration controls and, on the other hand, strategic planning, inter-institutional coordination and the development of a legal framework.

A major incentive for speeding up the process was the Polish government's commitment to joining the EU and becoming part of Schengen. The integration process required that the Polish state divide the reforms into stages, setting measurable objectives and allocating responsibilities and resources to involved institutions. Thus in 1998, the Strategy of Integrated Border Management was drawn up, followed by further strategic documents for coordinating work on improvement of border and migration controls (Schengen Action Plan). Another element of the process of building the capacity of the involved institutions was a series of amendments to the central law, regulating the conditions of foreigners' entry, residence and departure – the Aliens Act. These revisions of the law furnished the Border Guard and other state agencies (such as consular offices and labour inspectorate) with new instruments of control.

---

<sup>32</sup> Act of 28 July 2011 on legalization of stay of some foreigners within the territory of the Republic of Poland and amending the Act on granting protection to aliens on the territory of the Republic of Poland and the Act on Aliens.

<sup>33</sup> According to the Polish Office for Foreigners, the total number of irregular migrants residing in Poland ranges between 50,000 and 70,000 persons.

These included methods for verification of documents and information supplied by the visa applicant, exhaustive lists of grounds for refusal of visa applications and for denying entry into the country as well as for expulsion.

While progress was made on raising technical standards and the operational capacity of Polish state institutions to deal with immigration, work on drawing up a comprehensive migration policy proceeded slowly. The policy agenda was dominated by the security aspect, concentrating on the establishment of barriers to entry and controls of residence and employment. However, following EU accession, Poland's migratory balance shifted, with large numbers of Polish workers leaving for Western Europe and creating a need for a foreign workforce. Also, the successive revisions of the migration legislation raised the requirements for establishment of migrants' legal status, potentially leaving some foreigners in danger of falling into irregular status.

Since the Schengen accession, Poland has been looking for ways to reconcile the requirements of effective control with its own needs with regard to facilitating foreigners' entry into Polish territory and the labor market and enabling their social integration. A major step towards achieving this was the elaboration of a national migration strategy, covering all aspects of foreigners' presence in Poland and proposing new legal and institutional solutions. A revised Aliens Act is planned to facilitate procedures for residence and work permits and another scheme for regularization of status of migrants is being drawn up to cover a larger number of foreigners in the first half of 2012. Since 2006, opportunities for taking up seasonal employment in Poland have been gradually extended to citizens of Eastern Partnership states. A growing network of consular offices in CIS states serves to make visas accessible to large numbers of applicants – in 2010, over 800 thousand visas were issued by Polish consuls in Belarus, Russia and Ukraine alone.

Overall, Poland serves as a model of a state searching for optimal solutions in national migration policy, balancing security requirements and the interests of the labor market and society. Its experience demonstrates the importance of developing solid legal and institutional foundations for a long-term state migration policy. EU and Schengen accession provided such foundations, clarifying the competence of involved institutions, setting up mechanisms of inter-agency cooperation and introducing required instruments of migration control. Raising the capacity of state institutions to implement procedures for dealing with foreigners helped them define their priorities for a comprehensive state migration policy. As of the end of 2011, the draft migration strategy is awaiting the decision of the Prime Minister, and once approved, it is likely to lay the foundations for more far-reaching policies in such fields as foreigners' access to the labor market, education, social policy and their participation in other areas of public life.

*Tamara Pataraia*

## The Development of Migration Policy in Georgia

### Introduction

Managing migration has an important effect on a country's social, economic and demographic development, as well as affecting its foreign policy priorities. Since the EU, the US and other Western developed countries and international organizations (UNDP, IOM) introduced migration-related topics onto the agenda of their cooperation framework programs with Georgia, a whole new emphasis has been placed on migration policy development. For example, in 2006 the EU-Georgia Action Plan under the European Neighbourhood Policy was launched, which paid significant attention to the development of efficient mechanisms and the application of European principles to migration management in Georgia. In particular, specific migration priorities were established in the Action Plan: supporting the development of a national strategy on migration, protection of the rights and obligations of aliens, stateless persons and temporary migrants, integration of selected categories of foreigners, compliance with refugee protection standards, etc. The activities defined in the Action Plan were also aimed at strengthening the state's capacity to combat human trafficking and the smuggling of migrants.

Currently, Georgia does not have a national strategy on migration which would address the diverse needs and concerns of the state relating to migration. The EU cooperation framework could be applied as a flexible tool for the development of comprehensive practices in the migration field and could create a good opportunity for Georgia to start elaborating a migration strategy complying with international standards. International experience shows that a migration policy should be aimed at decreasing emigration from a given country through improving state policies and social assistance, eliminating

poverty and increasing migrants' contribution to sustainable development efforts. Besides, it should address problems linked to irregular migration, particularly human trafficking and the smuggling of migrants.

The report represents an attempt to give an overview of the migration situation in Georgia and evaluate the current state of affairs concerning legal and institutional developments. The report consists of five sections. The first section outlines the geopolitical position of Georgia and its implications for migration trends in the country and its neighborhood. The section also describes how the relatively unstable political environment in the region and the level of its economic development influence the magnitude of inward and outward migration flows. An increased level of cooperation between Georgia and international organizations could create favorable conditions enabling the Georgian government to improve the efficiency of state institutions and introduce adequate procedural mechanisms to control migration flows better.

The second section focuses on the efforts of the EU within the framework of the European Neighbourhood Policy, which, along with other priorities, aims to intensify cooperation with Georgia and its neighbors on migration issues – in particular, to encourage partner countries to prevent irregular migration flows, establish a migration policy framework, efficiently manage their borders and cooperate on the return and readmission of irregular migrants. Furthermore, the section describes how successful cooperation enables the EU to offer new initiatives, such as facilitation of visa policy and mobility for country nationals, which might become a good incentive for Georgia to further develop its reforms on migration related issues.

The third section identifies gaps in Georgian migration legislation in relation to international norms and standards. It points out that in the absence of a comprehensive policy approach, as is the case in Georgia, it is important to have good laws for efficient management of migration flows and for compliance with EU requirements. However, the assessments made in the section also show that the numerous migration challenges facing Georgia today call for a more complex approach. In particular, adoption of a national migration strategy would serve as a good basis for further improvement of the country's legislation on migration.

The fourth section of the report describes the main shortfalls of Georgian practice in migration management, such as absence of a comprehensive migration policy document. It reviews current attempts by Georgia to elaborate its national migration strategy in order to meet its international requirements on migration related issues, set out in the EU-Georgia Action Plan. The establishment of an interagency coordination unit, the State Commission on Migration, is considered as a step towards development of a national strategy on migration. It is expected to improve Georgia's capacity for effective migration man-

agement and also promote closer coordination and cooperation among institutions working in economic, social, labour, trade, health, cultural and security areas.

The section also gives an overview of the responsibilities of different government institutions dealing with migration related issues. These institutions have significantly changed their practice since the EU-Georgia Action Plan under the ENP was introduced, especially after Visa Facilitation and Readmission Agreements signed between the EU and Georgia took effect on March 1, 2011. However, reforms have not been finalized yet, and it seems too early to discuss established principles of migration management in Georgia. Currently, the main challenge facing the Georgian government is to develop a national migration policy.

## 1. Migration Trends in Georgia

Georgia's geopolitical location allows it to serve as a transit country between Europe and Asia, connecting energy and transport systems of the two continents. At the same time, this capacity poses risks related to global migration processes that are further exacerbated by the unstable environment prevailing in the South Caucasus.

Since the 1990s, the region has suffered from three unresolved conflicts that make it difficult for countries there to develop closer cooperation and communication infrastructure among each other. All three countries of the South Caucasus region, Armenia, Azerbaijan and Georgia, have hostile relationships with their neighbors – there are no diplomatic ties between Armenia and Azerbaijan, Armenia and Turkey, and since the August 2008 conflict, between Georgia and Russia, resulting in complications in travelling and transportation between the neighbors. In addition, borders of the region's countries have not been fully demarcated since the collapse of the Soviet Union.

The approaches of the key international actors involved in the peace building process in the South Caucasus differ on issues of conflict management, regional security and stability. These diverse attitudes have affected conflict resolution in the region and presumably will continue to do so. Therefore, the South Caucasus still remains at risk of military destabilization and of an increase in the number of refugees and internally displaced persons. This context compromises the potential for economic development of the region as well.

The geopolitical context puts an onus on the Georgian Government to take viable measures and adopt a migration policy in compliance with international standards and to introduce effective migration management practice. In recent

years, deepened relations between Georgia and international organizations, the EU and its member states, the US and other developed countries have created favorable conditions for the development of efficiently functioning state institutions. This cooperation also facilitates improvement of migration policy and management.

The challenging geopolitical environment, threats to territorial integrity, instabilities and limited economic capacity to create jobs make Georgia a country of origin of emigrants, as well as a target for various categories of migrants, including irregular and transit migrants.

***Georgia as a country of origin.*** Different surveys conducted by various international organizations show that top destination countries for Georgian emigrants are: the Russian Federation, Armenia, Azerbaijan, Ukraine, Turkey, Germany, Greece, Israel, the United States, Spain and Cyprus.<sup>1</sup> According to the World Bank Migration Factbook, by the year 2010, the number of Georgian migrants in Russia had grown to 644,000; 72,410 in Ukraine, 41,817 in Greece, 18,164 in Germany, 10,700 in Spain, 7,399 in Turkey and 465 in Poland.<sup>2</sup>

However, estimating the total number of Georgian migrants abroad is quite difficult, if not impossible, as those who make a decision to leave the country on the basis of their socio-economic conditions are ready to use all kinds of legal and illegal means to achieve their goals. Consequently, there is no reliable information on the number of Georgians who have migrated to foreign countries.

At the same time, surveys conducted by international organizations allow for several assumptions to be made about general trends of emigration from Georgia. Surveys recently published by the World Bank and other international organizations show an increase in emigration flows from Georgia.<sup>3</sup> Official figures also confirm this trend. In particular, according to the national census of 2002, about 113,000 Georgians left the country, while the 2008 survey results of the National Statistics Office of Georgia show that 173,000 Georgians emigrated from Georgia.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Migration in Georgia: A Country Profile 2008, IOM, p.13 The Migration and Remittances Factbook 2011, World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Georgia.pdf>

<sup>2</sup> The Migration and Remittances Factbook 2011, World Bank; <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Georgia.pdf>

<sup>3</sup> The Migration and Remittances Factbook 2011, World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Georgia.pdf>. Bilateral Migration and Remittances 2010, Bilateral migration matrix, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22803131~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>

<sup>4</sup> National Statistics Office of Georgia official web page accessed on 27 December 2011.

Georgia has so far failed to conclude bilateral labor agreements with the main destination countries of its migrants.<sup>5</sup> In the absence of legal opportunities facilitating labor migration, most emigrants from Georgia are unable to obtain official work permits in foreign countries and mainly work on the “black” labor market. Taking into account the high unemployment rate in the country, it could be assumed that labor migration may have become an essential component of Georgia’s economic strategy, which could contribute to an increase in the country’s budgetary revenues. At the same time Georgian labor migrants’ rights are insufficiently protected and they are often unable to get back to Georgia to visit their families for years because of their illegal status and fear of deportation.<sup>6</sup>

Consequently, there is no system in place to monitor legal labor migration flow from the country. However, it is evident that remittances contribute to many Georgian families’ incomes. The average annual remittance over the past few years has amounted to around 1 bln USD according to data from the Georgian National Bank, accounting for about 8% of the country’s GDP.<sup>7</sup> This figure does not particularly stand out in comparison to other post Soviet countries (Moldova – 30%, Tajikistan – 50%); nevertheless, its share in the country’s GDP is significant.

**Table 1.** Value of remittances sent by Georgian migrants

Year	Transfers	GDP	% GDP
2008	\$1,002,122,000	\$ 12 800 000 000	7.83%
2009	\$841,775,000	\$ 10 767 000 000	7.82%
2010	\$939,669,000	\$ 11 663 400 000	8.06%

Besides the economic migrants, Georgia has to respond to the needs of special groups of people residing in Georgia and accommodate their diversified interests. The history of two unresolved internal conflicts and Georgia’s close proximity to Russia in the North Caucasus region have made it a home for refugees (mainly from Chechnya, accounting for 0.7% as a percentage of immigrants), and hundreds of thousands of Internally Displaced Persons (IDP). These people belong to the vulnerable groups residing in Georgia that could also influence the dynamics of migration flows across Georgia’s international borders if their rights are not adequately protected.

<sup>5</sup> Labour Migration from Georgia and Bilateral Migration Agreements: Needs and Prospects, Policy Review, CIPDD, 2009.

<sup>6</sup> Labour Migration from Georgia and Bilateral Migration Agreements: Needs and Prospects, Policy Review, CIPDD, 2009.

<sup>7</sup> [http://geostat.ge/?action=page&p\\_id=118&lang=geo](http://geostat.ge/?action=page&p_id=118&lang=geo)



In total, about 345,530 persons residing in Georgia are a target group for the country's migration and asylum policy. About 247,000 of these people are internally displaced persons, approximately 900 are refugees (mostly from Chechnya) and 30 are asylum seekers. The number of those who are residing in the country without proof of citizenship totals 1800.<sup>8</sup>

**Table 2.** Categories of subjects of Georgian migration policy<sup>9</sup>

Category	Origin	Total Number
<b>Total</b>		<b>345 530</b>
Refugees	Miscellaneous	900
Asylum seekers	Miscellaneous	30
Asylum seekers	Georgia	247 000
Persons with status similar to internally displaced persons	Georgia	96 000
Stateless persons	Stateless	1 800

Source: UNDP Georgia

Following the August 2008 war, international donors provided substantial political, financial and practical post-conflict support to Georgia to improve the living conditions of people affected by the conflict, and meet the basic needs of IDPs, both from 1992 and 2008 military conflicts. In May 2009, an Action Plan was adopted for implementing the State Strategy on Internally Displaced Persons for 2009-2012. These measures were mainly applied in order to ease the most pressing problems facing the IDPs after the war, provide them with basic living conditions and discourage them from leaving the country.

***Georgia as a transit route for human trafficking.*** According to reports of various international organizations working on migration issues, Georgian territory is generally not considered as a transit location for migration flows. This is mainly because South Caucasian countries do not have a well developed regional transport network and direct routes to EU countries – except for sea and air connections. In particular, Georgia has no land borders with any EU countries. Neither is it located on the shortest route connecting migration

<sup>8</sup> 2011 UNHCR country operations profile – Georgia: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d2e6>

<sup>9</sup> Georgia Ombudsman Report figures from January-June 2010 slightly differ from those provided by the UNDP. According to the Ombudsman Report, the government of Georgia has 15,912 IDPs registered from the 2008 war and the country accommodates 249,365 IDPs from Abkhazia and South Ossetia, which does not change the overall picture at all.



source and destination countries.<sup>10</sup> According to the 2008 report of the International Organization for Migration, Georgia is mostly used as a transit country by migrants from Iran, Armenia, the Russian Federation and other post-Soviet countries. Illegal migrants often use the route via Turkey to enter Greece, Bulgaria or other European countries.

Georgia could also be used a transit country for human trafficking. It is a country of origin for human trafficking into Turkey, Western Europe and the United Arab Emirates and serves as a transit country for Ukrainian, Moldovan and Russian victims.<sup>11</sup> According to a US Department of State report, sometimes male job seekers are also subjected to forced labor in Georgia.<sup>12</sup>

Since 2006, in order to meet the challenges in the field of combating human trafficking in Georgia, a number of legislative changes have been adopted and information campaigns, training and other measures have been carried out. Effective mechanisms have been established for exchanging information between involved state agencies and for punishing offenders, as well as identifying and protecting victims. In 2009, authorities prosecuted 40 individuals for trafficking – including three individuals for forced labor – compared to 10 individuals prosecuted for sex trafficking in 2008. According to the 10<sup>th</sup> annual report of the US Department of State 2010, Georgia has maintained its position among first tier countries, which means that the government fully complies with the minimum standards for the elimination of trafficking.

***Georgia as a destination country.*** Georgia rarely serves as a destination country for migration flows as, according to the results of a survey on net migration by the World Bank, emigration considerably outnumbers immigration.<sup>13</sup> But this observation is not fully shared by the Georgian government. According to the National Statistics Office of Georgia, net migration was negative (-12,100) in 2006 and positive (18,100) in 2010, which indicates a significant rise in the number of immigrants in the last few years.

---

<sup>10</sup> Migration in Georgia: A Country Profile 2008, IOM, p.13

<sup>11</sup> US Department of State, Trafficking in Persons Report, June 2010 <http://www.state.gov/documents/organization/82902.pdf>

<sup>12</sup> US Department of State, Trafficking in Persons Report, 2007, case of Georgia <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/142760.htm>

<sup>13</sup> Data are five year estimate, To derive estimated of net migration, the United Nations Population Division takes into account the past migration history of a country or are migration policy of a country and the influx of refugees in recent periods. The data to calculate this official estimates come from a variety of sources, including border statistics, administrative records, surveys and censuses. When no official estimates can be made because of insufficient data, net migration is derived through the balance equation, which is the difference between overall population growth and the natural increase during the intercensal period.

Thus, it can be argued that there are challenges and risks to be addressed and new relevant tools have to be developed in order to deal with the possible inflow of irregular migrants into the country. This might become an issue of concern in the future, because currently Georgian legislation is liberal towards immigrants and provides simplified procedures for obtaining a residence permit. The laws on the status of foreigners and their entry conditions do not divide economic migrants up into “employed” and “self employed/investor” categories.<sup>14</sup> Georgian political leaders have explained the rationale behind the current law by emphasising Georgia’s need to attract foreign workers and investors, who are viewed as an important “push factor” for Georgian economic, agricultural and tourist development in particular.<sup>15</sup> Even though a liberal visa policy is based on the country’s social and economic needs, management and more effective regulation of migration processes are essential for establishing a friendly environment for developing the economy and attracting investments. Accordingly, it is desirable to maintain a liberal visa policy, while at the same time guaranteeing effective management of migration.

Besides, it is also important to take into account that in 2012 Georgia will assume an obligation to repatriate thousands of Meskhetians (back to Georgia), who were deported during the Soviet times in the mid-1940s, which also puts a burden on the government to ensure a proper environment for their repatriation and integration and provide them with housing and relevant social guarantees. The repatriation and integration of Meskhetians seems to be a challenging task for the country today. In 1999, the Georgian Government took on the responsibility of repatriating and reintegrating Meskhetians for 12 years as a condition of Council of Europe membership. Currently, 300,000 to 450,000 deported Meskhetians are reported to be residing in various countries – mainly former Soviet Union states. The Law of Georgia on Repatriation, which took effect in 2007, was an attempt to restore historical justice through regulating legal mechanisms so that deported Meskhetians are granted Georgian citizenship.<sup>16</sup> By 2010, the Georgian government had processed 5,841 applications (for 8,900 persons) for repatriate status, to be followed by Georgian citizenship. This issue is an additional challenge facing the national migration policy of Georgia.

---

<sup>14</sup> Review Migration Management in Georgia, Assessment mission report, January 2008

<sup>15</sup> Statement of President Saakashvili an award ceremony for businesspeople and companies organized by the Georgian Ministry for Economy and Sustainable Economy on 11 May 2011. Civil Georgia, Tbilisi / 12 May <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23432>

<sup>16</sup> Deported Meskhetians: To Fergana and Back, 10 May 2011, Journal Tabula,

## 2. The Role of the EU in the Facilitation of Better Migration Management in Georgia

EU members have extensive experience of being exposed to the arrival of irregular migrants and persons in need of international protection, which is addressed at the EU level. The EU has a responsibility to maintain and consolidate its tradition of granting asylum and protection, to ensure quick assistance to all persons in need and provide shelter for those in need of international protection.<sup>17</sup> At the same time, the EU has developed appropriate tools in order to prevent large numbers of migrants crossing the borders irregularly. In recent years, deepening dialogue and cooperation with neighboring countries – especially those which have recently faced uncertainty due to political unrest or military conflict and which might therefore become places of origin and transit of irregular migrants – have become an essential part of EU migration policy.<sup>18</sup>

Current migration trends in Georgia are also addressed in EU migration policy dealing with irregular and economic migrants. The EU builds cooperation with its neighbor states, in particular with Georgia and other South Caucasus states, on the principle of conditionality applied to migration issues, in order to encourage partner countries to prevent irregular migration flows, establish a viable migration policy, manage their borders efficiently and cooperate on the return and readmission of irregular migrants.<sup>19</sup> Successful cooperation enables the EU to offer further incentives, such as visa facilitation and mobility policies for country nationals.

Hence, the requirements to develop a migration policy and establish an effective migration management framework in Georgia has been placed high on the political agenda in parallel with deepening Georgia-EU relations within the framework of the European Neighbourhood Policy (ENP). The EU initiated a number of programs on migration with Georgia in the EU-Georgian Action Plan that was inaugurated in 2006 and took effect in 2007. In its communication of 16 May 2007 to the European Parliament, the Commission proposed to facilitate issuing visas and consider readmission agreements with

---

<sup>17</sup> Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Communication on Migration, Brussels, 4.5.2011, COM(2011) 248 final, [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v11.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf)

<sup>18</sup> Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Communication on Migration, Brussels, 4.5.2011, COM(2011) 248 final, [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v11.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf)

<sup>19</sup> Communication From The Commission to the European Parliament, Communication on Migration, Brussels, 4.5.2011, COM(2011) 248 final, [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v11.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf)

Georgia and other South Caucasus countries and provide further support to these countries as regards the management of their borders, the fight against organized crime and document fraud.<sup>20</sup> Since then, better management of migration has been retained among priorities and become part of the EU-Georgia cooperation framework, supported through EU financial and technical assistance programs.

The EU-Georgia Action Plan of 2006 defines the development of a nation-wide migration strategy and relevant action plan as one of the main priorities of Georgia, encourages monitoring of migration processes, effective coordination between state agencies and strengthened dialogue with the EU on visa facilitation and readmission. Also, under the Action Plan, Georgia has taken on the responsibility of revisiting a policy for refugees and internally displaced persons to ensure their security and proper integration into host communities. In general, more effective enforcement of the rule of law and an improved level of human rights protection, democracy and good governance are necessary factors for ensuring efficient migration management in Georgia as a foundation for intensifying Georgia-EU cooperation. The Eastern Partnership initiated by the EU in 2009 opened up new opportunities for Georgia and five other partner countries from Eastern Neighbourhood states to seek closer cooperation with the EU. The initiative laid down the conditions for visa liberalization in the long term.

The scope and intensity of institutional reforms implemented recently in Georgia with EU support in the field of Freedom, Justice and Security helped the country to partially meet requirements set out in EU-Georgia cooperation documents, in particular in the European Neighbourhood Policy Action Plan. It addressed the area of border management, documents security and fighting corruption, crime and human trafficking. Some reforms in the above mentioned areas contributed to the successful completion of negotiations on visa liberalization and readmission agreements in 2010.

Despite the wide-scale reforms undertaken, Georgia still faces challenges in the area of Freedom, Justice and Security which must be overcome in order to meet EU criteria. Accordingly, Georgia intends to address problems of corruption, further continue its efforts to establish the rule of law, ensure judicial independence and take strict measures concerning border security, as well as focusing on the establishment of a functional personal data management system.

<sup>20</sup> Communication from the Commission of 16 May 2007 to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union [COM(2007) 247 final – Not published in the Official Journal] [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114565\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114565_en.htm)

In particular, recent studies have confirmed that corruption has been largely eradicated from the daily life of most citizens in Georgia. However, many representatives of international organizations (the EU among them<sup>21</sup>) believe that Georgia still faces problems in combating corruption and that it must address institutional corruption if the country wants to move closer to the EU.<sup>22</sup> Besides, the EU, within the framework of the ENP Action Plan, considers Georgia's ability to reform its judicial system as highly important and acknowledges that anti-corruption and anti-crime measures could be taken, such as improving and increasing judicial independence and impartiality.<sup>23</sup>

Nevertheless, reforms carried out by Georgia in the agencies/institutions working on migration-related issues helped EU and Georgia to upgrade their cooperation in 2010, and agreements were signed on Visa Facilitation and Readmission. Enforcement of these two agreements has opened up opportunities for Georgia to continue and deepen cooperation with the EU with the aim of fully utilizing prospects of visa liberalization with the EU. The Eastern Partnership still remains the main framework initiative of the EU that aims to support Georgia in "greater facilitation of mobility in a well-managed and secure environment".<sup>24</sup>

On 29-30 September 2011, leaders of EU member states, representatives of the EU and Heads of State of Eastern Partnership countries re-affirmed in a declaration made at the Warsaw Summit that once agreements on visa facilitation and readmission have been effectively implemented, the EU and partner countries will take gradual steps towards introduction of visa-free regimes.<sup>25</sup> The document also acknowledged that visa liberalization prospects will

---

<sup>21</sup> Georgia ranks 64<sup>th</sup> out of 183 countries in Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI) 2011, that measures the perceived level of public sector corruption in 183 countries and territories around the world. The 2011 CPI shows that perceived corruption in Georgia is lower than in several European Union member states, including Slovakia, Italy, Greece, Romania and Bulgaria and the other countries in the Western Balkans. Turkey ranks 61<sup>st</sup> and thus slightly higher than Georgia. Perceived corruption in Georgia's other neighbours is much higher: Armenia ranks 129<sup>th</sup>, Russia and Azerbaijan share place 143. <http://www.transparency.ge/en/post/corruption-perception-index-cpi/corruption-perceptions-index-2011>

<sup>22</sup> Transparency International, for example, has ranked Georgia as the 68th most corrupt country in the world (out of 180 countries).

<sup>23</sup> Georgia ranks 64<sup>th</sup> out of 183 countries in Transparency International's Corruption Perceptions Index 2011. The 2011 CPI shows that perceived corruption in Georgia is lower than in several European Union member states, including Slovakia, Italy, Greece, Romania and Bulgaria and the other countries in the Western Balkans. Turkey ranks 61<sup>st</sup> and thus slightly higher than Georgia. Perceived corruption in Georgia's other neighbours is much higher: Armenia ranks 129<sup>th</sup>, Russia and Azerbaijan share place 143. <http://www.transparency.ge/en/post/corruption-perception-index-cpi/corruption-perceptions-index-2011>

<sup>24</sup> Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011; [http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/joint\\_declaration\\_eap\\_summit\\_0.pdf](http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/joint_declaration_eap_summit_0.pdf)

<sup>25</sup> Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011; [http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/joint\\_declaration\\_eap\\_summit\\_0.pdf](http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/joint_declaration_eap_summit_0.pdf)

become possible only after EU requirements are fully met and well-managed and secure mobility in two-phase action plans for visa liberalization is in place.

The declaration made at the Eastern Partnership Summit might serve as an encouragement for Georgia to continue its reforms and ensure proper implementation of Visa Facilitation and Readmission agreements in order to negotiate an action plan for achieving a visa-free regime with the EU. The progress made in implementation of the agreements will be a good criterion to be considered by the EU when making a decision as to when to offer a visa liberalization action plan to Georgia. Until then, as was acknowledged by the EU, the Ukrainian and Moldovan visa liberalization action plan could serve as a model for Georgia on which to base its continued development of migration related policies and reforms.

### 3. Legislative Framework of Migration

Since 2006, the Government has implemented a number of changes in the legislation relating to migration as recommended by the EU and other international organizations. However, according to international donors and experts, the existing legislation in Georgia needs further revision and development. This need is also acknowledged in sectoral strategic documents issued by different governmental agencies dealing with migration issues.<sup>26</sup> Adoption of a comprehensive national migration strategy will serve as a good foundation for further improvement of the country's legislative environment on migration.

As at 2011, Georgian migration-related legislation consists of both international conventions and national laws. Georgia is a signatory of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, providing social protection to refugees and asylum seekers. In 2011, Georgia acceded to the UN Convention on Statelessness, though till now it has not become a party state to the 1961 European Convention on Nationality. It is expected that Georgia will accede to the latter convention soon.

The following laws regulate migration processes in Georgia

- The Law on Citizenship of Georgia was adopted in 1993. The Law has been amended more than ten times since 2006.
- The Law on Procedures of Registration and Identification of Georgian Citizens and Foreigners Living in Georgia (adopted in 1996, more than 13 amendments since 2006);

---

<sup>26</sup> Civil Registry Agency, 2007-2011 Strategic Development Plan, 2007/2008



- The Law of Georgia on the Rules of Temporary Exit and Entry into Georgia of Georgian Citizens (adopted in 1993, 7 amendments, last amended in June 2011);
- The Law on the Legal Status of Aliens (adopted in 2005, last amended in June 2011)
- The Law on Refugees (1998, last amended in 2010)
- The Law on Personal Data Protection (approved on 28 December 2011)

A draft Law on refugees and persons with Humanitarian Status (yet to be submitted to parliament)

Georgian legislation on migration has been evaluated by a number of experts commissioned by international organizations working on migration. The present review of the Georgian legislation is extensively based on these evaluations as well as on feedback received from the Georgian government. Hopefully, this allows for a more or less full picture of the achievements of and challenges facing the legislative framework for migration.<sup>27</sup>

**Legal Status of Foreigners.** The Law on the Legal Status of Aliens establishes the legal status of foreigners or stateless persons and regulates their entry, stay, transit and exit rights, scope of freedom and responsibilities in the country.

According to international experts, the existing visa regime in the country is too liberal when compared with international standards. This criticism relates to the limited number of visa categories as well as to simplified procedures of obtaining a visa at the borders. The law distinguishes only four categories of visas – diplomatic, student, business and ordinary visas. This arrangement is not consistent with the legal practice in EU member states.

Besides, nationals of many countries can enter Georgia without a visa. No visa is needed for a 360 day stay by citizens of over 80 countries.<sup>28</sup> An alien who wants to stay in the country for a longer period may stay on the basis of a temporary residence permit. Some experts conclude that these factors might have an adverse effect on Georgia's labor market, leading to high unemployment in the future.

At the same time, Georgian law does not place full responsibility on Georgia to define the status of those third country nationals who might be returned to Georgia under readmission rules from EU countries.<sup>29</sup> According to EU norms,

---

<sup>27</sup> On 2-5 October 2007, at the request of the Georgian government, IOM performed an evaluation of the migration management system in Georgia. The project was jointly funded by the EU together with the Czech and German governments. The evaluation aimed at assessing the conformity of Georgian migration legislation to international standards, EU legislation and aims and objectives laid down by the ENP.

<sup>28</sup> Law on Legal Status of Aliens; Official website of the Georgian Ministry of Foreign Affairs, [http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=386](http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=386)

<sup>29</sup> EU Georgia readmission agreement took effect on 1 March 2011

certain procedures must be introduced for the purpose of their identification (for example, detention of foreigners at special temporary detention centers).

**Economic migrants.** The legal provisions on aliens do not place any restrictions on employment or economic activities of persons entering the country with an ordinary visa<sup>30</sup>. The labor code does not define rules of employment of foreigners, neither does it limit their business activities. In particular, there are no limitations on employers relating to the hiring of non-Georgian citizens, as there is no work permit system for foreigners – a contract alone suffices to issue a residence permit.

There are reasons for the approach taken by the Georgian government towards the development of a legal framework and its attitude towards legal migration. The Georgian authorities claim that they are seeking to develop a liberal economic model in the country. Politicians in Georgia often state that the country should follow Singapore's economic model.<sup>31</sup> Therefore, Georgian leaders acknowledge that the national migration policy should be focused on attracting a foreign labor force and investors, as they can contribute to the country's economic development.<sup>32</sup> At the same time, Georgian authorities claim that due to a lack of regulations limiting the stay of aliens in Georgia, the country needs no special detention facility for migrants and therefore no resources for their living conditions.<sup>33</sup>

EU experts suggest that the migration legislation should be stricter.<sup>34</sup> However, the Georgian government has been reluctant to implement radical reforms of the legislation concerning migration, though there have been attempts to decentralize and improve visa policy, expulsion procedures and other migration-related issues.

**Detention.** The EU regulations require administrative detention of those foreigners who overstay or illegally cross the border. There is a mismatch between regulations in Georgia and the EU norms. Different sets of laws regulate different types of violations in Georgia. In particular, according to the Georgian Law on the Legal Status of Aliens, all foreigners violating immigra-

<sup>30</sup> Law on Legal Status of Aliens; Review of Migration management of Georgia, IOM Assessment Mission Report, January 2008

<sup>31</sup> <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/boer-farmers-head-for-new-home-in-georgia-2128794.html>

<sup>32</sup> "Our economic model should be as liberal as it is in Singapore and we should use our geographical location like Singapore uses its..." Saakashvili stated at an award ceremony for businesspeople and companies organized by the Georgian Ministry for Economy and Sustainable Economy on 11 May 2011. Civil Georgia, Tbilisi / 12 May <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23432>

<sup>33</sup> Information provided by Civil Registry Agency, 28 December 2011

<sup>34</sup> Review of Migration management of Georgia, IOM Assessment Mission Report, January 2008



tion laws are subject to administrative detention. In turn, the Administrative Code of Georgia limits the duration of administrative detention for administrative infringements to only three hours, which makes it almost impossible to determine the personal details of foreigners during administrative detention.<sup>35</sup>

At the same time, Georgian law considers immigration infringement, such as irregular border crossing, as grounds for a criminal conviction. Unlike in the EU, no “specialized facilities” for detention of irregular migrants have been set up in Georgia other than a prison; neither does Georgian law require that irregular migrants be held separately from other detainees in prison facilities. It is acknowledged that Georgia observes very strict detention rules for irregular border crossing, while all other immigration infringements are only subject to a fine.<sup>36</sup>

The present Law on the Legal Status of Aliens adopted in 2005 has been amended several times since then. However, the Law still suffers from several flaws which need to be addressed in order to make it in compliance with EU norms and standards on migration. For example, the current law needs to consider specific provisions to address the interests of the most vulnerable asylum-seekers, such as women and children. According to the 2011 UNHCR country operational profile report, the UNDP is helping the Georgian government to amend the legislation on the legal status of foreigners, as well as providing technical assistance and capacity building to ensure that the legislation is fully implemented.

**Economic migration out of Georgia.** In spite of the fact that entry procedures are extremely simple for foreign citizens, allowing them to easily obtain a work permit, change their status etc, there is no international agreement that regulates the outflow of Georgians seeking employment outside the country and their returning processes.

In fact, remittances contribute significantly to the country’s economy, amounting to 8% of its GDP. However, there have been no attempts by the authorities to protect the rights of those working abroad and improve their working conditions. A viable measure to regulate issues related to migrants is to sign a bilateral agreement between states. The only agreement of this kind has been signed between the governments of Georgia and Azerbaijan, mostly regulating social status,<sup>37</sup> while there is no such agreement signed with Greece, the Russian Federation, Austria, the US, the UK, Italy, France and other countries which are major destinations for Georgian migrants.

---

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> *Ibidem.*

<sup>37</sup> Labor migration from Georgia and bilateral migration agreements: Needs and prospects, Policy Brief, CIPDD, [http://cipdd.org/files/40\\_400\\_898862\\_migr-geo.pdf](http://cipdd.org/files/40_400_898862_migr-geo.pdf)

Migration policy should consider and respond to the current context, whereby labor export can become one of the key components of the country's economic development strategy. Regulation of migration flows is potentially a means to increase the country's revenue. However, most Georgian emigrants cannot work legally in foreign countries and do not participate in official labor markets, thus receiving much lower salaries with unprotected rights.<sup>38</sup>

According to the latest official statements, Georgia is planning to gradually facilitate legal labor movement, including agreements on labor and circular migration with EU member states.<sup>39</sup> Negotiations concerning agreement on circular migration have already started with France and procedures for signing the agreement have been finalized. Concrete steps have been taken to regulate labor migration and other migration-related issues with Germany as the state migration commission has signed a memorandum of understanding with two German development agencies – the German Foundation for International Development (GIZ) and the Development Centre (CIM)). Prospects for cooperation with other countries, including EU member states and, in particular, the UK and Greece, have also been identified.<sup>40</sup>

EU-Georgia cooperation within the framework of the *Mobility Partnership* that was launched on 16 February 2010 might become a good tool to increase Georgia's capacity to manage labor migration. According to the *Joint Declaration of Mobility Partnership*, the initiative proposes the following:

- 1) strengthen Georgia's capacity to manage labor and return migration through experience exchange, setting up of a unified database on migration and conducting analysis;
- 2) facilitate labor migration, support returnees – in particular, the voluntary return of highly-skilled migrants in order to counteract the brain drain from the country and support circular migration
- 3) develop an asylum policy and a refugee protection system
- 4) fight illegal migration and human trafficking
- 5) support Georgia in its effort to implement a readmission agreement with the EU.

**Statistics on migration monitoring.** Another problem area relates to the need to establish a unified migration data bank, as foreseen by Article 66 of the Georgian Law on the Legal Status of Aliens. No such database has been established to date. In June 2010, the Civil Registry Agency of the Ministry of

<sup>38</sup> Labor migration from Georgia and bilateral migration agreements: Needs and prospects, Policy Brief, CIPDD, [http://cipdd.org/files/40\\_400\\_898862\\_migr-geo.pdf](http://cipdd.org/files/40_400_898862_migr-geo.pdf)

<sup>39</sup> Information confirmed by state official from the Civil Registry Agency, Ministry of Justice, 28 December 2011

<sup>40</sup> Information confirmed by state official from the Civil Registry Agency, Ministry of Justice, 28 December 2011

Justice of Georgia with the support of the Italian government and the International Organization for Migration (IOM) launched a project on the introduction of an internal and external migration statistics data management system. According to officials, the database system will be very helpful for solving various migration-related issues.<sup>41</sup> However, at the same time, it is still not clear how the Civil Registry Agency management is planning to integrate all necessary data dispersed throughout different agencies, such as the Ministry of Interior, Ministry of Justice, Ministry of Internally Displaced Persons from Occupied Territories, Refugees and Accommodation etc. All of these bodies hold information separately and no effective information exchange mechanism or means to link the databases has been put in place. Thus full information on specific foreigners cannot be accessed simultaneously. It is important that an agency should be identified that will manage the database and coordinate the entire process.<sup>42</sup> The current situation is that all relevant agencies have identified contact persons who will be involved in the establishment of such a system and the process of allocating necessary resources is also being initiated.

It is worth noting that a unified migration database is the subject of interest of EU member states, as a database is a valid instrument for combating irregular migration. Such a database is expected to contain biometric data on registered refugees and foreign citizens with various statuses, allowing for prompt identification of those persons who violate a visa regime.

**Document and Data Security.** Issues related to **document safety** remain a key factor for the improvement of migration management in Georgia. Since 2005, important measures have been taken in this field. The safety of documents issued by Georgian state agencies has been significantly improved; moreover, biometric passports have been issued since 2010. The Civil Registry Agency of the Ministry of Justice is the body responsible for the safety of documents issued to Georgian and foreign citizens. However, numerous changes have been made to specific laws over the years. For instance, the key Law – “On Procedures of Registration of Georgian citizens and Foreigners Living in Georgia” – was first adopted in 1996. Since then, various amendments and additional regulatory acts have been added to the law. Especially numerous amendments have been made to the law since 2008, aimed at a smooth transition of the system and at addressing new technological challenges. However, the changes have made provisions of the law very vague and,

<sup>41</sup> [http://www.justice.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=143&info\\_id=2432](http://www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=143&info_id=2432)

<sup>42</sup> An agency that would coordinate the new system has not been formally identified yet, and it is possible that the Civil Registry Agency will not take charge of it; other institutions should participate in this process as well (e.g. Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Foreign Affairs).

furthermore, they contain shortcomings and are deficient from the legal point of view.<sup>43</sup> Attempts at further improvement of the legislation are underway.

Georgia's existing legislation does not regulate personal data security issues thoroughly. Since the personal data security issue is quite extensive and is not limited solely to information at the Civil Registry Agency, a draft Law on Personal Data Protection has been developed by a working group set up under the Ministry of Justice in 2010. The draft of the law was submitted to parliament in 2010. The elaboration of the new law was aimed at creating a legal framework that would guarantee information safety and confidentiality, as well as implementing the Council of Europe 1981 Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data.<sup>44</sup> Representatives from the non-governmental, as well as the private sector were involved in the process of elaboration of the draft law.

The 2007-2011 Strategic Action Plan elaborated by the Ministry of Justice of Georgia pays special attention to the establishment of legal mechanisms for a personal data protection system in Georgia. According to the document, the government of Georgia is planning to place all personal data under the supervision of one agency (Data Exchange Agency), which underlines the importance of the creation of a reliable mechanism for information security and safety.

The final version of the draft Law on Data Protection and relevant amendments to current Georgian laws/normative acts (General Administrative Code of Georgia) were submitted to parliament in November 2010 and parliament adopted the draft law in the first reading. The draft law was finally approved on 28 December 2011. Experts have expressed their concern about the vagueness of the legal provisions, which authorize the designated state agency to access special categories of personal data, such as ones relating to racial and ethnic origin, religious and political beliefs, state of health etc. These data are considered very sensitive and should not be as easily accessible as they will become after implementation of the new law.<sup>45</sup> Besides, the law identifies the prime-minister as responsible for appointing the head of the Data Exchange Agency. Accordingly, experts have expressed concern that the level of accountability of the Agency to the public will remain low.

**Laws on Refugees and Stateless Persons.** The Law of Georgia on Refugees took effect in 1998. The UNHCR office in Georgia has been closely cooperating with the Georgian government, assisting them with improving refugee status identification procedures. According to the amendments to the Law on

<sup>43</sup> Civil Registry Agency Strategic Plan, 2007-2011. [www.cra.gov.ge](http://www.cra.gov.ge)

<sup>44</sup> Signed by Georgia on 21 November 2001; ratified on 14 December 2005 and entered into force on 1 April 2006.

<sup>45</sup> *24 Saati* (24 Hours) newspaper, 29 December 2010, interview with Vakhushiti Menabde, lawyer from Georgian Young Lawyers Association

Refugees of 2010, the commission formed in accordance with the Georgian legislation under the Ministry of Refugees is responsible for registering persons who enter the country under the *Prima Facie* principle and identifying their statuses. The commission has the right to apply to authorized state agencies and services, as well as non-governmental and international organizations if it fails to solve the issues under its competence because of missing information or documents. The commission is authorized to invite representatives of state and non state agencies to participate in the activities of the commission. By 2010, about 900 persons had been registered as refugees, as suggested by UNDP data.<sup>46</sup> However, according to information placed on the official website of the Ministry, the number of refugees totaled 573. Most of the refugees registered in the country were displaced from Chechnya after the 1999 war and reside in Georgia's eastern Akhmeta district.

Besides, the Government has acknowledged shortcomings in its citizenship legislation, and it is anticipated that Georgia will accede to the UN Conventions on Statelessness and the European Convention on Nationality in 2011 (Georgia has already acceded to the 1954 Convention on Statelessness).<sup>47</sup> UNHCR and other donors support the Government in drafting laws. The Government also foresees the voluntary return of some Meskhethian Turks in 2011 to Georgia; UNHCR expresses its readiness to advise the authorities on the implementation of a return program, paying particular attention to the prevention of statelessness. A Working Group on Stateless Persons under the aegis of the State Commission on Migration also drafted amendments to the legislation regulating procedures of defining the status of stateless persons.

**Human Trafficking.** In 2006, Georgia adopted the Law on Combating Human Trafficking. The Law rests upon three principles: victim protection, prevention of human trafficking and prosecution of offenders. The Law stipulates the following: establish a national fund for victim protection and assistance, operate a shelter, establish a coordination council to combat trafficking in persons, set up a database of violators and develop appropriate state mechanisms.<sup>48</sup> In addition, the Law on the Legal Status of Aliens allows foreign victims of trafficking to stay in the country even if responsible agencies fail to duly submit proof to confirm the status of the victim.<sup>49</sup> In 2006-2010, Georgia joined the Palermo Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in

<sup>46</sup> <http://mra.gov.ge/main/GEO#section/67>

<sup>47</sup> 2011 UNHCR Planning Figures for Georgia <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d2e6>

<sup>48</sup> Minnesota Advocates for Human Rights (2006) Measures and Actions Taken by Georgia against Trafficking in Persons – 2006, <http://www.stopvaw.org>

<sup>49</sup> US Department of State, Trafficking in Persons Report, 2010, case of Georgia <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/142760.htm>

Persons (2006) and the Council of Europe Convention of 2005 on Action against Trafficking in Human Beings (14 March 2007).

It can be concluded that the Georgian legislation concerning migration is undergoing reforms. New laws are planned to be adopted and amendments made to existing laws. However, these changes need to be systematized. It is expected that development of a migration strategy will help Georgia to perfect the legal reforms and develop an effective migration management system conforming to European standards.

## 4. Development of Migration Policy and Practice in Georgia

In 2010, the government of Georgia announced its readiness to start the development of its national migration strategy, which would be relevant to international requirements: a coordinating body – a state interagency commission – was created to comprehensively deal with the issue. The commission is authorized to promote close coordination and cooperation among institutions working in economic, social, labour, trade, health, cultural and security areas, as all of these have their own implications for migration policy.

Currently, there is no common model accepted or agreed on by EU member states for creation of coordinating mechanisms among state executive bodies. Some states employ a more decentralized institutional arrangement for migration management, without identifying any coordinating body, while in others an established coordinating body is responsible to a single ministry. Georgia still has to make a decision on how to arrange its migration management.

### 4.1. Interdepartmental Governmental Commission for Migration

In 2010, the Georgian government took concrete measures to improve the management of migration policy. Under Decrees No 314 (2010), and No 94 (2011), the Governmental Commission on Migration Issues was established as an advisory body to the government of Georgia. The main objective of the Commission is to develop a national migration policy and improve the management of migration processes in Georgia. The Commission has to: propose initiatives to the government that are in line with the obligations undertaken by Georgia within the framework of the ENP Action Plan,<sup>50</sup> receive all necessary information from any state agency upon request, prepare legal initiatives and recommendations on migration, coordinate activities of government agencies

---

<sup>50</sup> Governmental Decree #314, 13 October 2010. Governmental Decree #94, 23 February 2011

with international organizations, prepare proposals for creating favorable social and economic conditions for Georgian returnees, etc.

In total, eleven ministries are represented on the commission:

1. Ministry of Foreign Affairs
2. Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Accommodation and Refugees of Georgia
3. State Minister on Diaspora Issues
4. Ministry of Justice (Civil Registry Agency)
5. Ministry of Labor, Health and Social Affairs
6. Ministry of Internal Affairs
7. Ministry of Finance
8. National Statistics Office
9. Ministry of Economy and Sustainable Development
10. Office of the State Minister on European and Euro-Atlantic Integration
11. Ministry of Education and Science

The Deputy Minister of Justice, the head of the Civil Registry, is a chair of the Commission.

According to the regulations, the Commission convenes twice a year. The last meeting was held on 3 November 2011 to discuss, *inter alia*, progress on a migration strategic document and creation of an integrated migration database, as well as proposed reaction models for challenges facing Georgian migration policy.

Besides, one of the responsibilities of the Commission is to create working groups for the accomplishment of special tasks. Thus, three working groups have been established: 1) consolidation of reintegration activities, 2) statelessness and 3) migration strategy. Moreover, a special group for developing national migration strategy was created on 19 May 2011. The following four main strategic directions have been selected by the (special) working group to focus on: 1) promotion of legal migration, 2) fighting irregular migration; 3) asylum policy, 4) reintegration. It is extremely important that all these directions are reflected in the strategic document.<sup>51</sup>

The establishment of the governmental commission and the working group gives hope that the authorities are planning to accelerate the development of a migration policy, as it is currently a challenge for them to respond to migration-related issues on a daily basis.<sup>52</sup> This became especially evident as soon as

<sup>51</sup> Official from the Civil Registry of Georgia, 8 November 2011

<sup>52</sup> Georgian international obligations, such as implementation of a readmission agreement with the EU on nationals and third country nationals, repatriation of several thousand Meskhetians, integration of hundreds of thousands of IDPs and several hundred refugees from Chechnya, could be good examples showing that Georgia is facing challenges on migration related issues.



the EU-Georgia readmission agreement came into force and Georgia faced the challenge of readmitting hundreds of Georgian nationals back into Georgia. This also means that alongside deepening relations with the EU, the government has to revisit the regulatory legislation in order to support the visa liberalization process and further improve administrative management of migration.

Apart from preparing strategic documents, another of the Commission's functions is promotion of the development of a single integrated migration database, which should bring together all available data on various categories of migrants collected during the reforms and now scattered among different governmental agencies. While residence permits are issued by the Civil Registry, information on illegal migration is stored in the Ministry of Internal Affairs, which is responsible for readmission of citizens from the EU. The Ministry of IDPs and Accommodation keeps the files of all IDPs, refugees, repatriates, stateless persons and asylum seekers. Up till now the lack of constant liaison and information exchange between them, with each maintaining its own database, has made it hard to analyze the existing information efficiently, regularly update migration profiles and monitor migration processes both inside and outside Georgia. An example is the difficulty in tracking down foreign nationals overstaying their Georgian visas. In this case, appropriate procedures and regulations should be in place to enable Georgian consulates and involved departments of the interior ministry (i.e. the Patrol Police Department) to regularly exchange data on terms and expiry dates of visas or residence permits issued to foreign citizens either by the Ministry of Foreign Affairs or the Civil Registry Agency.<sup>53</sup>

It would be reasonable and helpful to integrate all this information into a single database, which would give the government a clear and comprehensive picture of ongoing migration processes and address problematic issues in a timely manner. It is the Commission's responsibility to support the creation of such a database, but it is the role of the strategic document to define whether the database will be managed by a separate newly established body or coordinated by one of the institutions that has experience of working with well-secured databases.

It would be useful to create a single interagency body to coordinate the activities of all governmental agencies responsible for migration management in Georgia. Such a structure would be in a better position to collect, process and statistically analyze all migration-related information. The analysis would provide a basis for regular revisions and timely updates, whenever necessary, of national strategic documents on migration. But the issue has not been discussed openly among Georgian officials yet.

---

<sup>53</sup> Review of Migration Management in Georgia, IOM, Assessment Report, 2008



The State Commission supports and actively participates in EU financed projects. Currently different international organizations (IOM, International Centre for Migration and Development, Danish Refugee Council) are implementing projects aimed at building the capacity of state agencies involved in managing migration, implementing the readmission agreement and supporting the reintegration process funded by the EU. Also, within the framework of the *Mobility Partnership*, a target initiative for Georgia is being implemented. The initiative has many components and mainly focuses on reintegration of returnees. The Civil Registry Agency, as a secretariat to the Commission, supports effective implementation of all these projects.<sup>54</sup>

Thus, the establishment of the Commission constitutes one of the final stages of work on the national migration strategy, which has also encompassed research aimed at identifying challenges facing Georgia's migration policy. The Commission is working to define competences of different agencies in order to fully utilize their potential. It also plans to assess needed resources for the achievement of the objectives to be set out by the national strategy on migration, but until the document and its subsequent action plan have been drawn up, no figures can be certain on planned expenditures of the state on establishment of viable migration management practice in Georgia.

#### 4.2. The Civil Registry Agency at the Ministry of Justice of Georgia

The Civil Registry Agency at the Ministry of Justice of Georgia is one of the governmental agencies dealing with problems related to migration of Georgian and foreign citizens. The Civil Registry Agency is authorized to issue, extend and terminate residence permits for foreign citizens and to issue decisions on refugee status in Georgia. Under the relevant legal framework, the Agency is also responsible for expelling foreign nationals from Georgia and emigration of Georgian nationals to foreign countries.<sup>55</sup> It also collects and stores data on legal migration using citizenship documents, temporary or permanent residence permits, emigration permits and decisions to expel.

At the local level, citizenship and migration issues are managed by regional offices of the Civil Registry Agency, which operate in every region of Georgia. Local offices of the Civil Registry Agency collect and forward citizenship applications to the President's Office for review, but retain exclusive competence to make decisions on residence permits.

According to the interviewed Civil Registry Agency officials, the number of temporary and permanent residence permits issued by the Agency substantially increased between 2009 and 2010, which might indicate on increased

<sup>54</sup> Information provided by the Civil Registry Agency, 28 December 2011.

<sup>55</sup> This responsibility was conferred onto the Civil Registry in February 2009

interest of potential migrants to stay and work in Georgia. In 2009, the Agency issued 2,735 and in 2010 – 4,859 temporary residence permits, while the numbers for permanent residence permits were 1,350 in 2009 and 2,528 in 2010.

Under Georgian law, the main requirement to obtain a permit for temporary residence is a certificate of employment issued by an employer or proof that an applicant is studying in Georgia. Citizens of the following countries mainly request residence permits in Georgia: Russia, Ukraine, China, India, US and Iran<sup>56</sup>. In order to receive a permanent residence permit, the applicant has to prove s/he has relatives in Georgia or has already extended a temporary residence permit twice. The law says that any alien residing in Georgia for the last six years may acquire a permit for permanent residence. According to the Law on Legal Status of Aliens, a person can receive the first temporary permit for not more than one year, and the further extension period may last up to five years. The regulations allow an alien to apply for a permanent residence permit after six years of residence in Georgia, in contrast with EU regulations which allow issuance of long-term (permanent) residence permits after five years of residence.<sup>57</sup>

The Georgian President has the power to grant citizenship, at his discretion, to eminent public figures, deprive a person of citizenship and declare a foreign national *persona non grata* in Georgia. In 2009, the Georgian President granted citizenship to 7,497 persons, in 2010 – 8,424 persons. Mainly citizens of Georgian origin from Russia, Armenia, US, Belarus, and Kazakhstan applied for Georgia citizenship during this period.<sup>58</sup>

The Civil Registry Agency has been significantly reformed in recent times. The objectives and outcomes of the reforms are described and assessed in its 2007-2011 Development Strategy. According to this document, the Civil Registry has begun to compile an integrated database of biometric passports and electronic IDs. The database contains full biometric data, compliant with international standards, on every Georgian citizen. According to the official documents, the database is regularly updated and monitored and appropriate safeguards are upgraded. In the future, the Civil Registry will be able to exchange information about Georgian and foreign citizens with other governmental agencies. But the Civil Registry's ability to carry out these functions efficiently depends largely on the willingness and readiness of partner governmental institutions to cooperate and share information. However, as mentioned above, Georgian state structures have little experience of information exchange on migration related issues, since they have only recently assumed these competences.

<sup>56</sup> Data provided by an official from the Civil Registry, 17 November 2011

<sup>57</sup> Review of Migration Management in Georgia, IOM, Assessment Report, 2008

<sup>58</sup> Data provided by an official from the Civil Registry, 17 November 2011

Since 2010, the Civil Registry Agency has acted as a secretariat to the State Commission on Migration and has provided organizational-technical and intellectual assistance to the work of the Commission.

#### 4.3. Ministry of Foreign Affairs

The Ministry of Foreign Affairs (MFA) plays a leading role in regulating the status of foreign citizens in Georgia. Various departments of the MFA (consular services and those responsible for Euro-Atlantic integration, foreign relations, international economic, cultural and humanitarian cooperation and security) are involved in dealing with migration problems to varying degrees.

The biggest responsibility in this respect rests with the MFA Department of Consular Services. According to the Law on Consular Offices, the main duty of Georgian consulates is to register Georgian citizens in foreign countries and protect their legal rights using all means at their disposal.

Consular services include issuing, changing or terminating, if necessary, diplomatic, work-related and travel passports for Georgian citizens and issuing, extending, changing or terminating Georgian visas for foreign citizens. The consulates are also responsible for authenticating official documents of Georgian citizens. According to the Civil Registry Agency under the Ministry of Justice of Georgia (MoJ), around 30 Georgian consulates represented in EU member states have been equipped technically and programmatically to adapt to provisions of the Visa and Readmission Agreements.<sup>59</sup>

According to MFA regulations, the Department of Consular Services is authorized to establish and maintain diplomatic and consular contacts with foreign countries and international organizations. It also studies emigration tendencies in Georgia and has a certain role, within its competence, in migration management policy.

The Law on the Legal Status of Aliens in Georgia, which came into force on 1 June 2006, was the first step in the Georgian government's plan to liberalize its visa policy. In the following years, Parliament passed a number of significant amendments to the law, substantially easing the visa regime for citizens of EU and other countries and enabling them to freely travel throughout Georgia. Today citizens of more than 80 countries can enter Georgia and stay in the country for up to 360 days without any visa. The lifting of regulations on entry into Georgia has enabled an increase in the number of tourists and visitors from the EU and other countries in recent times (see below).

---

<sup>59</sup> Interview with Giorgi Gabriashvili, the Deputy Head of the Civil Registry, Ministry of Justice of Georgia, conducted by the European Initiative Liberal Academy, Tbilisi, on 6 October 2011 (Report on 2011 ENP AP Implementation, work in progress, OSGF)

Apart from the Georgian consulates in foreign countries, foreign nationals are given the opportunity to obtain a three-month visitor's visa at any Georgian border crossing from responsible bodies of the interior ministry. It is noteworthy, however, that such visas are available only in situations defined in the Georgian President's Decree in the matter. In 2010, the Civil Registry was also given the authority to issue ordinary visas to foreign citizens.

At the same time, the Georgian government has imposed certain visa restrictions. For instance, a visa can be denied if the government has serious reasons to believe that an applicant is involved in international crime – terrorism and drugs/human trafficking. Persons known to have an infectious disease can also be banned from entering Georgia (this restriction was enforced on 1 October 2010; a list of infections is to be drawn up by the Ministry of Labour, Social and Health Protection).

#### 4.4. Ministry of Internal Affairs

Reforms in the Ministry of Internal Affairs (MIA) commenced in 2004, when the State Border Defense Department was incorporated into the MIA. In 2006, it was renamed the Border Police Department. The national legislation was amended accordingly to reflect the changes. The Law on the Border Police of Georgia defined it as a semi-independent body within the MIA led by a deputy interior minister.

A large-scale reorganization was carried out in the BPD in 2008. Under amendments to the Law on the Border Police of Georgia, passed on 31 December 2008, several governmental agencies were reorganized into MIA departments, while the Patrol Police were put in charge of all Georgian border crossings. According to official sources, the reform was necessitated by the need to avoid an overlap of functions and additional expenses.<sup>60</sup>

The Office of the European Union Special Representative (EUSR) for the South Caucasus was involved in supporting reforms of the Georgian border service in 2005-2011. The EUSR Border Support Team was the entity responsible for assisting the development and implementation of the Integrated Border Management Strategy of Georgia. The Team worked with the Georgian Border Police, Patrol Police and Customs Service with the aim of increasing the operational capacity of the Georgian Border Agencies. The Team acted under the mandate of the European Union Special Representative for the South Caucasus. The mandate of Representative expired on 28 February 2011.<sup>61</sup> The

---

<sup>60</sup> Among other changes, the rapid reaction force was placed under the command of the Department of Emergency Situations, while an aviation unit was incorporated into the Air Force, Ministry of Defense.

<sup>61</sup> EU Special representatives: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=263&lang=EN>

European Union, the UNDP and other international donors have stated that support for developing the border security of Georgia will continue.

According to Georgian officials, there are several donors currently supporting the agencies involved in border control activities of Georgia, such as the Border Police, the Patrol Police and the Customs Service with different missions and separate projects. Beside material and financial support, the advisory role of the foreign experts is essential in the process of modernizing Georgian land borders, sea borders and border crossings, so that they comply with international standards.<sup>62</sup> Special attention has been paid to supporting the Georgian Border Police by US state agencies as well. The assistance is mainly addressed at training and equipping border check-points.<sup>63</sup> Within the framework of a modernization and upgrade project, all border crossings of Georgia have, in recent years, been equipped with sensors, Personal Identification and Registration Systems (PIRS) and detectors to track and stop illegal transportation of radioactive and other sensitive materials.<sup>64</sup> At the same time, a modern fiber-optical communication system has been installed.<sup>65</sup> This enables the Patrol Police to efficiently detect fraudulent documents and maintain a database on exits and entries into the country, thus allowing data analysis and exchange of information on migration trends. Software allowing linking of the border crossing database with other MIA databases as well as verification of persons entering or leaving Georgian territory as part of a “live” (online) system has been introduced at all border crossing points.<sup>66</sup>

According to the MIA, as of November 2011, the second line “labs” at all border crossing points are fully equipped and operational.<sup>67</sup> Software is provided together with new passport readers, which have substantially increased the speed of travel document processing. In parallel, digital photos of travelers are taken, enhancing identification and control of crime. Video-control (CCTV) cameras at the BCPs are connected to a central database, allowing for 24/7 control.<sup>68</sup>

---

<sup>62</sup> From a presentation given at an international conference, representative of the Ministry of Finance, 2010, [www.mof.gov.ge](http://www.mof.gov.ge), US Government assistance of Georgia, Annual reports 2008, 2009, 2010

<sup>63</sup> US Government assistance of Georgia, Annual report 2010, <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/eurasiafy10/156874.htm>

<sup>64</sup> Office of the Minister of European and Euro-Atlantic Integration, Georgia Progress Report on Implementation of the ENP AP 2010

<sup>65</sup> <http://www.policeacademy.ge/index.php?page=home&lan=en>

<sup>66</sup> Office of the Minister of European and Euro-Atlantic Integration, Georgia Progress Report on Implementation of the ENP AP 2010

<sup>67</sup> Implementation of EU-Georgia Action Plan, Progress Report on Georgia 2011, Annual report prepared by OSGF Non-Paper, MIA, November, 2011

<sup>68</sup> Implementation of EU-Georgia Action Plan, Progress Report on Georgia 2011, Annual report prepared by OSGF Non-Paper, MIA, November, 2011

Reforms in the Georgian Border Police Department are being carried out in accordance with a five year reform strategy developed in 2008 – “the Georgian Border Management Strategy”. It was developed by an Interagency Commission supported by the Office of the EUSR for the South Caucasus and Georgian National Security Council. The Strategy was signed by the President of Georgia in 2008. Georgia continues implementation of reforms in the border management sector in line with the Integrated Border Management Strategy Action Plan (IBM AP) adopted in December 2009.

In January 2009, a joint Order was issued by the Ministry of Finance and the Ministry of Internal Affairs elaborating the rules for registering border crossings, which clearly divides up functions between two authorities: the Revenue Service and the Patrol Police.<sup>69</sup> The first assessment of bilateral cooperation between the above mentioned two agencies was conducted at the Sadakhlo pilot border crossing in October 2010. However, the **integrated electronic database** shared between the border units of the MIA and the Civil Registry Agency of the Ministry of Justice is not yet in place. One of the objectives of the interagency working group is to promote cooperation and information sharing between the Civil Registry and the MIA.

**Implementation of Readmission Agreement.** As a result of the restructuring, the Patrol Police Department of the MIA has been given the power to implement routine checks of foreign citizens seeking to enter Georgia via border check points. After the check, a police officer decides whether to permit or deny entry to the country, using provisions of the law as a basis for the decision. In the case of a denial, the foreigner has the right to request a written explanation for the negative decision.

According to the latest statistical data, published in November 2011, about 2,317,957 persons crossed Georgian borders in the first ten months of 2011, including 252,319 foreign nationals, 34.6% more than in the same period in 2010.<sup>70</sup> The number of visitors from EU countries increased by 10% and reached 12,375. The biggest number of arrivals was from Israel, followed by Greece, USA and Poland.

The EU-Georgia readmission agreement has led to new amendments to the Georgian regulations on migration issues. Presidential Decree 225, dated 26 April 2011, authorized the MIA to control and monitor the implementation of the readmission agreement, including organizational and procedural aspects of the readmission of Georgian nationals who no longer fulfill the conditions in force for entry into, presence in, or residence on the territory of the request-

---

<sup>69</sup> Office of the Minister of European and Euro-Atlantic Integration, Georgia Progress Report on Implementation of the ENP AP 2010

<sup>70</sup> Official data published by the Ministry of Interior in November 2011, <http://www.police.ge/uploads/images/2011st/pol.ge01.10.11-september.pdf>



ing EU member state. The Patrol Police were given the power to combat illegal cross-border migration and carry out readmission/deportation of foreign citizens. The President's Decree ordered other governmental agencies, namely the MFA, Ministry of Justice, and MIDPA to cooperate with the MIA in the implementation of the readmission agreement.

Statistics on returnees since the Readmission Agreement went into force (from 1 March 2011 till 11 November 2011)<sup>71</sup> indicate the high effectiveness of the cooperation. A total of 335 out of 387 applications (87%) were approved, and admission was refused in only 36 cases (or 9% of the total), with 16 applications still being processed. Overall 431 persons (applications can be multi-person) were readmitted.

One of the main problems facing the Patrol Department today seems to be the difference between numbers of applications and persons that are subject to readmission. The reason for this is the requirement that a family with more than one member should submit just one application. Usually, the increased number of illegal migrants prolongs the readmission procedures and requires intensive paperwork.<sup>72</sup>

Another document regulating cooperation of the Georgian Border Guard with the EU is a working agreement between Georgia and FRONTEX. The agreement, which was signed on 22 April 2008,<sup>73</sup> provided the basis for the creation of a new mechanism of cooperation, information exchange and joint operations between the EU and Georgia. The working arrangement covers such elements as information exchange, risk analysis, training, research and development, and coordination of joint operational measures. It will also enable the Georgian Border Police to benefit from FRONTEX training tools, such as the Common Core Curriculum for basic border guard and forgery detection training. FRONTEX will finance Georgia's participation in these activities, as well as its involvement in joint operations coordinated by the agency.<sup>74</sup>

In 2010 FRONTEX provided funds and organizational support for the deportation of illegal Georgian migrants from Poland, France, Austria and Germany. The migrants were flown to Tbilisi on board charter flights: 71 from Spain, 32 from Austria, and 86 from Germany and Poland.<sup>75</sup> During the same year, in October 2010 the Ministry of Internal Affairs signed a two-year Operational Agreement with FRONTEX on cooperation to counter irregular

<sup>71</sup> MIA official, data as of 8 November 2011

<sup>72</sup> MIA official, June, 2011

<sup>73</sup> [www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art50.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art50.html)

<sup>74</sup> [www.frontex.europa.eu/external\\_relations](http://www.frontex.europa.eu/external_relations)

<sup>75</sup> General Report 2010, Frontex, [http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex\\_general\\_report\\_2010.pdf](http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex_general_report_2010.pdf)

migration and cross-border crime and to strengthen working relations with EU member states.<sup>76</sup>

**Border Security.** Georgia has a shared border – 2,145 km in total (including 315 km of maritime border) – with four countries. There are 18 legal border crossings, including three international airports and two sea ports. Only the Georgian-Turkish border has been fully demarcated so far. Demarcation talks are currently under way with Armenia and Azerbaijan. But the Russian-Georgian border remains the biggest problem and concern. As a result of the 2008 Russian-Georgian war and subsequent occupation of Georgian regions, Abkhazia and South Ossetia, by Russian forces, the Georgian government is no longer able to control the respective sections of the Russian-Georgian border.

The movement of people and goods across the Administrative Boundary Lines (ABL) dividing the occupied territories of Abkhazia and South Ossetia is now regulated by the Law on Occupied Territories (2008-2010). Residents of the occupied territories and foreign citizens – asylum seekers or victims of human trafficking – are all subject to the Law. The Law restricts Georgian IDPs – those who used to live in the occupied territories before the conflict – from crossing the dividing line (ABL). The EU Monitoring Mission (EUMM), which employs up to 250 unarmed monitors, is the only international mechanism today mandated to monitor and report the situation along the dividing line and prevent the renewal of hostilities.<sup>77</sup> However, as the monitors have so far been denied access to the territories of Abkhazia and South Ossetia, the EUMM has very limited capability to perform its functions efficiently, although it still remains as the only international mission currently operational in Georgia.

#### 4.5. Ministry of Internally Displaced Persons, Refugees and Accommodation

**Defining the legal status of Refugees.** The central function of the Department of Migration, Repatriation and Refugee Issues of the Ministry of Internally Displaced Persons, Refugees and Accommodation is to register and monitor refugees, asylum seekers and decide their legal status in Georgia. Another important responsibility of the department is to develop and maintain an appropriate database, issue IDs to refugees and asylum seekers, provide

<sup>76</sup> Joint Staff Working Paper, Implementation Of The European Neighbourhood Policy In 2010, Country Report: Georgia Brussels, 25 May 2011, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec\\_11\\_649\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_649_en.pdf)

<sup>77</sup> The EUMM was deployed in Georgia on 1 October 2008 within the framework of the European Security and Defense Policy (ESDP).



them with social aid and protect their rights in accordance with the 1951 Convention on Refugees and 1967 Protocol on the Legal Status of Refugees. Repatriation-related issues are also within the competence of the department. With regard to repatriation, the department is responsible for identifying deported people based on the legal regulations in force, granting the status of repatriates, developing and updating the information bank and coordinating the process of repatriation, adaptation and integration.

Recent amendments to the Georgian legislation on refugees have made the department responsible for rehabilitation, adaptation and integration of refugees. Under the current law, the Ministry of Internally Displaced Persons, Refugees and Accommodation has to accommodate refugees and asylum seekers in special temporary centers. The first such center opened in June 2010 in the village of Martkopi, Gardabani Municipality, within the framework of a joint initiative of the Ministry of Internally Displaced Persons, Refugees and Accommodation and the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR).<sup>78</sup> The official title of this facility is the Temporary Accommodation Centre for Refugees and Asylum Seekers. It meets all relevant international standards and has the capacity to provide housing for 60 persons. Responsibility to cover all needed expenses for proper functioning of the Centre has been undertaken by the UNHCR with the support of the US State Department and the EU.<sup>79</sup> It is agreed that in three years' time, the state will shoulder its share of the financing of temporary accommodation for refugees and asylum seekers.

The Law on Refugees stipulates that every asylum-seeker entering Georgian territory for different reasons should apply to the Ministry for refugee status. The Ministry of Internally Displaced Persons, Refugees and Accommodation has three days to register the application and five more days to make a decision on whether the applicant is eligible for the status. Until the application is reviewed and a decision is made, an applicant can stay in a temporary accommodation centre for six months. Within this period, the applicants' rights are protected by law. Also in this period, the Ministry of Internally Displaced Persons, Refugees and Accommodation can offer applicants the choice of a place of residence from the available housing options or allow them to reside with their relatives.

The legal status of refugees is decided by an ad hoc commission of the Ministry of Internally Displaced Persons, Refugees and Accommodation, which should review an application and make a decision not later than 4 months after it has been registered. After obtaining legal status, an IDP/refugee has to re-register with the Ministry every year. During this procedure, the Ministry

---

<sup>78</sup> Official web-site of the Ministry of Internally Displaced Persons, Refugees and Accommodation <http://mra.gov.ge/main/GEO#section/93>

<sup>79</sup> Ibid.

has to examine and decide whether there are sufficient grounds to extend the refugee status for another year.

**Repatriation of citizens forcefully deported from Georgia in the Soviet Era.** Another important function of the Ministry of Internally Displaced Persons, Refugees and Accommodation is to regulate migration-related issues. The power to collect and review/register repatriation applications and supplementary documents rests with the Department of Migration Repatriation and Refugees of the Ministry. For its part, the Ministry of Internally Displaced Persons, Refugees and Accommodation is responsible for providing social and economic assistance to Georgian migrants from other countries. On 11 July 2007, Georgia adopted the Law on the Repatriation of Citizens Forcefully Deported from the Georgian Soviet Republic in the 1940s (the law was amended several times in 2008-2009). The initial version of the Law required submission of repatriation applications to the MIDPA not later than 1 January 2009. But the Georgian Parliament amended the Law on 26 December 2007, extending the deadline till 1 July 2009. Some time later it was extended again, till 1 January 2010. So far, the Department of Migration, Repatriation and Refugees of the MIDPA has received 5,841 repatriation applications: most of them, 5,348, are from Azerbaijan, 118 from Turkey, 62 from Russia, and the rest from other countries.<sup>80</sup> In 2011, the MIDPA granted repatriate status to the first 75 persons.<sup>81</sup>

For two years after receiving legal status in Georgia, an applicant is eligible for a fast-track naturalization procedure. A formal request should be submitted to the Georgian President, who grants citizenship on a case-by-case basis. But the President's decision will become effective only after an applicant provides documentary proof that s/he has left the former host country. The applicant will also be given two more years to renounce former citizenship and obtain a Georgian passport. If an applicant fails to get Georgian citizenship in these four years, he/she becomes ineligible for the simplified naturalization procedure, though his/her legal status in Georgia will remain intact<sup>82</sup>. The Ministry of Finance of Georgia is working on developing financial declaration forms to be submitted by persons seeking the status of repatriate (specifying family members' income and property as well as the applicant's financial details), while the Ministry of Labour, Health and Social Affairs of Georgia has to define and continuously update the list of

<sup>80</sup> Tabula Newspaper, 14 November 2011. <http://www.tabula.ge/?p=16898>

<sup>81</sup> As of November 2011, Tabula Newspaper, 14 November 2011. <http://www.tabula.ge/?p=16898>

<sup>82</sup> Laws and regulatory acts regulating Georgia's decisions on Repatriation of Persons forcefully sent into exile from the Soviet Socialist Republic of Georgia by the former USSR in the 1940's, <http://mra.gov.ge/main/ENG#section/44>

illnesses and infections which have to be included in health applications by applicants for repatriate status. Finally, the Ministry of Internally Displaced Persons, Refugees and Accommodation has to send all necessary documents to the relevant ministries.<sup>83</sup>

Those who fail to meet the deadline for filing repatriation applications will have two options for obtaining Georgian citizenship. First, they can apply for the normal naturalization procedure as foreign citizens on the basis of the Law on the Legal Status of Aliens in Georgia. In this case, applicants should meet certain naturalization requirements – several years of permanent residence in Georgia, fluency in Georgian, etc – and pass special exams. Second, they can apply for dual citizenship, which can be awarded by the Georgian President only in special cases (for outstanding services) or if it is deemed beneficial to the country's national interests.

In 1999, when Georgia became a member of the Council of Europe, it undertook an international obligation to repatriate Muslim Meskhetians. All repatriation-related problems should be settled by the end of 2011, while the repatriation process itself – divided into several stages – is expected to start in January 2012.<sup>84</sup>

**Internally Displaced People.** Hundreds of thousands of Georgian citizens were displaced by violent conflicts in Abkhazia and South Ossetia in the 1990s and sought shelter in other regions of Georgia. The brief Russian-Georgian war in August 2008 resulted in a new influx of IDPs. Today, the total number of IDPs in Georgia is estimated to be 247,000 according to the UNDP (but 258,599 according to the Ministry of the Interior). Protection of their rights and their integration in political, social and economic life have become a top priority in EU-Georgia cooperation.

The Georgian government also pledged to improve housing conditions for IDPs and develop and implement a national strategy for protection of IDPs and an appropriate action plan 2009-2012. The European Commission assured the Georgian government of its full support for this initiative. After the war in 2008, with the World Bank's low-interest loans and EU grants, the Georgian government managed to build 3,963 small houses in 13 different locations across the country for those displaced by the August 2008 war.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Decree No 299 of the Government of Georgia regarding approval of the financial declaration form for persons seeking the status of repatriate (specifying family members' income and property as well as the respondent's financial details); Decree of the Government of Georgia on approving the health form.

<sup>84</sup> <http://mra.gov.ge/main/GEO#section/44>

<sup>85</sup> Transparency International – Georgia, Report, 2010 <http://www.transparency.ge/post/report/kotedjuri-tipis-dasakhlebebi-akhali-devnilebistvis-sakartveloshi-angarishvaldebuleba-dak>

In the post-war period, international donors made a significant contribution to the development of the national 2009-2012 strategy on IDPs and the related action plan. The government's efforts to develop and implement the 2009-2012 IDP strategy and the action plan received full backing from UNHCR and the Danish Refugee Council. At the EU's request the government made substantial changes in the strategy and the action plan in May 2010, which made the 2009-2012 document much more adequately responsive to IDP social and integration needs. Nevertheless, according to the reports of various international organizations, implementation of the newly developed action plan needs to be improved.

#### 4.6. Contribution of Georgian Governmental Agencies to the Fight against Human Trafficking

Georgian governmental agencies play an important role in the fight against human trafficking. On 1 September 2006, in accordance with Article 10 of the Law on Combatting Human Trafficking, the President established an Interagency Coordination Council for prevention of Human Trafficking. The Interagency Coordination Council is chaired by the Minister of Justice. State institution representatives of Parliament, the Public Defender's Office, the Council of Europe, the EU Commission, the US Embassy, the United States Agency for International Development (USAID) and several NGOs such as the Georgian Young Lawyers' Association and NGO "Tanadgoma" have been asked to participate in the activities of the Council.

The Interagency Coordination Council has elaborated unified standards and rules for the identification of victims, which have been approved by the President of Georgia. The Council has determined the composition and function of the Permanent Group established in the Coordination Council. It has also verified significant standards, requirements and a sample statute for shelters for victims of human trafficking, as well as preparing recommended procedures for protection of victims (national referral mechanism) and establishing rules for appropriate compensation due to them.

The newly established national victim referral and assistance mechanism is intended to guide and facilitate cooperation among state agencies and NGOs from the identification phase to repatriation or rehabilitation. The mechanism offers protection and assistance to trafficking victims regardless of whether they assist law enforcement authorities.

Another mechanism in this field is the 'State Fund for Protection and Assistance of Victims of Human Trafficking' established in June 2006 (supported by the state budget as well as other sources permitted by Georgian legisla-

tion).<sup>86</sup> The Fund aims to support victims of human trafficking in the following ways: provide legal, psychological and medical assistance to the victims; provide shelters (the Fund has at its disposal shelters in Tbilisi and Adjara region) and provide decent compensation; ensure hot line accessibility, rehabilitation and reintegration of victims.

On 19 July 2007, the Interagency Coordination Council on Fighting against Trafficking approved the rehabilitation and integration strategy concerning trafficking victims. The State Fund for Protection and Assistance of the Victims of Human Trafficking is one of the main implementation units of this strategy. For the implementation of the strategy, a service network has been created and individual plans for 5 victims have been developed.

The mandate of the Fund was expanded in 2009 and today it encompasses protection and assistance of victims of domestic violence as well.

On 14 May 2010, a victim support center opened in Tbilisi. The center is located at a Prosecutor's Office in Tbilisi. Other centers are to be opened in Kutaisi and Batumi.<sup>87</sup> Victim support centers mainly focus their activities on support of victims of crime – clarification of their rights and obligations, in which cases to request free legal assistance, forwarding them to legal assistance services, providing them with information on victims of trafficking and domestic violence, etc.

According to the US Department of State 2010 Annual Report on Trafficking in Persons, in 2009 the government of Georgia investigated 33 trafficking cases (compared with 14 investigations in 2008). The authorities prosecuted 40 individuals for trafficking – including three individuals for forced labor (compared with 10 individuals prosecuted for sex trafficking in 2008). Furthermore, thirty-seven trafficking offenders were convicted in 2009 (10 convicted offenders in 2008).

Within the framework of the victim assistance program, the government identified 48 victims in 2009 and referred 15 victims for assistance (an increase from 21 trafficking victims identified in 2008). The government provided shelter and comprehensive assistance to 15 victims (compared with 10 victims in 2008). The government also made available one-time compensation payments of \$650 to trafficking victims in 2009.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> <http://www.atipfund.gov.ge>

<sup>87</sup> [http://www.justice.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=5129](http://www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=5129)

<sup>88</sup> US Department of State, Trafficking in Persons Report, 2010; case of Georgia <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/142760.htm>

## 5. Conclusions

The analysis of the report suggests that EU-Georgia cooperation within the framework of the European Neighbourhood Policy and Eastern Partnership has contributed very much to Georgia's intensification of efforts to improve migration control and management in the country. It has also revealed the challenges facing the country if it is to act according to international needs and requirements.

Currently, Georgia does not have a national strategy on migration which could address the diverse needs and concerns of the state concerning migration. This makes Georgia's efforts less efficient and responsive to international needs. The complicated geopolitical environment, political and economic constraints, poverty level and problems in sustainable development – all have their own implications for migration policy and make it difficult for Georgia to control regular migration flows and tackle irregular ones, as well as to adequately address legal migration issues. Elaboration of a national migration strategy would also contribute to the improvement of the country's legislative environment on migration. Currently, Georgian legislation concerning migration is subject to ongoing reforms. New laws and amendments to existing ones are planned. However, these changes need to be systematized.

The Georgian Government's recent decision on the establishment of an interagency coordinated unit, the State Commission on Migration, could be considered as a step towards improvement of Georgia's capacity for effective migration management and also towards promoting closer coordination and cooperation among institutions. Moreover, the Commission must support the creation of a single integrated migration database, which should bring together all available data on various categories of migrants now scattered among different governmental agencies. However, the integrated electronic database is not yet operational and due to limited resources, it is not clear when it will be ready to be launched.

Up until now the lack of constant information sharing between agencies dealing with migration and the lack of an adequate legislative framework have made data analysis difficult and, furthermore, made it complicated to regularly update the migration profile and monitor migration processes both inside and outside Georgia.

*Tamara Pataraia and Piotr Kazmierkiewicz*

## **Recommendations: How to Improve Migration Management in Georgia**

It is expected that Georgia, like Ukraine and Moldova, could start a visa dialogue with the EU in 2012 and receive an Action Plan on visa liberalization to be implemented in the nearest future. Even though the Georgian public very much values the opportunity to achieve EU-Georgia visa liberalization, several problem areas need to be addressed urgently. In particular, it remains important to improve migration management practice in order to better meet the aims and requirements of the EU visa liberalization policy. At the same time, the Georgian government has to promote interagency cooperation and introduce new instruments for combating irregular migration and assigning clear powers to relevant agencies.

A number of recommendations can be proposed to address challenges and develop an effective migration policy at the strategic level:

### **Recommendations for the Georgian Parliament**

1. Adopt a law on the “Concept of a national migration policy”, which will be elaborated on the basis of national migration strategy. The law will establish institutional and financial instruments for implementation of a national migration strategy.

2. Develop a legal framework that grants direct access to the integrated register to all state agencies authorized to monitor foreigners. Local units of the Ministry of Interior’s Border Guard and Patrol Police, as well as the Civil Registry Agency and the Ministry of Foreign Affairs, should be given such access



to enable them to check apprehended foreigners' data in order to establish their identity or confirm facts necessary for completing their investigation. By providing access to operational units of these services and integrating their databases, the system could significantly reduce the time needed to identify foreigners in the course of asylum or expulsion procedures.

3. Amend legislation that defines grounds for expulsion for irregular border crossing and provide foreigners with an opportunity for departing voluntarily, with forced expulsion administered only in cases where voluntary removal is not possible. It is acknowledged that Georgia applies very strict punishment and detention rules for irregular border crossing. In EU member states unauthorized crossing of the border is considered a crime, but results in placement at a guarded facility and voluntary departure or forced expulsion (which is then followed by a temporary ban on re-entry).

4. Review the legal framework relating to legal migration in order to ensure a better balance between two possible responses to immigration challenges: on the one hand, fulfilling emerging needs for attracting immigrants, a foreign labor force and investors, who contribute to the country's economic development; on the other hand, more closely regulating the status of foreign residents in Georgia. The EU suggests that the migration legislation should be stricter, including a review of policies on visas, expulsion and other migration-related procedures. The development of a national migration strategy should elaborate a clear vision of the above mentioned issue.

5. Ensure establishment of efficient mechanisms for personal data protection that are in line with EU requirements and policies. Guarantees of security and confidentiality of information should be included in the Law on Personal Data Protection. The following would be implemented:

- The Council of Europe 1981 Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (signed in 21 November 2001; ratified in 14 December 2005; entry into force 1 April 2006).
- The Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, 2001

6. Review and develop a new legal framework regulating the legal status of foreigners and stateless persons; in particular, define the status of stateless persons and the procedure for granting such a status and regulate the status of persons whose "life, freedom or personal safety would be jeopardized, and where he/she would be subjected to torture or inhumane and degrading treatment or punishment or would be deprived of the right to a fair trial in court". Address the shortcomings in citizenship legislation through inviting international organizations, the EU and some other donors to support the government in drafting laws.



## Recommendations for the Government

1. Finalize the work on a national migration strategy (to be signed by the president). The strategy is to define goals, means and instruments for efficient migration management, as the absence of a migration strategy weakens the possibility of regulating the flow of migrants into and out of Georgia, as well as of controlling irregular migrants.

2. Set up a permanent interagency body in the government to coordinate activities of all governmental agencies responsible for migration management in Georgia. Such a structure will be in a better position to collect, process and statistically analyze all migration-related information. The analysis will provide a basis for regular revisions and timely updates, whenever necessary, of national strategic documents on migration.

3. Establish functional mechanisms for ensuring document security and the integrity and security of the personalisation and distribution process; provide anti-corruption training and ethical codes for officials issuing passports, ID cards and visas.

4. Launch an information campaign on the provisions of the Visa Facilitation and Readmission Agreements, aiming to raise the awareness of Georgian citizens about prospects of visa free travel to Europe. The Civil Registry Agency is well-positioned among state executive branch institutions to lead an information campaign and to identify the key gaps in public knowledge.

5. Pay particular attention to the prevention of statelessness among refugees and repatriates. Invite international donors to advise the authorities on the implementation of a return program.

6. Continue implementation of reforms in the border management sector in line with the Integrated Border Management Strategy Action Plan (IBM AP). Ensure the development of an integrated electronic database accessible to border units of the Ministry of Interior and other state agencies; promote cooperation and information sharing among different state agencies. Develop direct contacts between Georgian state agencies and their counterparts in EU Member States.

7. Launch negotiations with individual EU member states on legal migration issues, including circular migration, which would also entail issues such as labor migration, social security, work contract requirement, wage non-discrimination etc.

8. Launch a public debate on migration policy issues and make it as inclusive as possible. The Governmental Commission on Migration could play a leading role in consultations on the national migration strategy and, furthermore, in opening them to national NGOs, experts and international partners.

9. Promote the participation of local NGOs and experts in research related to migration policy issues in Georgia, deepening knowledge on best global practices.

10. Promote dialog among the local expert community, the Government and international stakeholders in order to provide analytical and methodological support for formulating policy and legislation related to migration.

## Recommendations for the EU

1. Maintain support for Georgian governmental institutions in providing accommodation, transport and medical care for readmitted migrants in order to better address the problem of readmission of third country nationals. Continue cooperation with other international donors and partners (like IOM, DRC, UNDP) providing technical support for Georgia.

2. Support Georgian authorities in implementation of the Readmission Agreement with the European Union. Continue assistance with the voluntary return and reintegration of Georgian nationals from EU member states, including medical assistance, post-arrival counseling, referral and reintegration support as has been carried out by the IOM office in Georgia

3. Support Georgia in addressing the shortcomings in citizenship legislation and in prevention of statelessness among refugees and repatriates. Support the work of international donors advising the authorities on the implementation of a return program for repatriates.

4. Assist Georgia in the development of a national migration strategy and the elaboration of an action plan for its implementation

5. Monitor and support the progress of reforms in the field of Freedom, Security and Justice, in order to promptly address shortcomings in relevant areas that would facilitate the opening up of a dialogue on visa liberalization between the EU and Georgia.

6. Step up efforts to increase Georgian governmental agencies' capacity for improving the efficiency of migration management in Georgia

## Notes about the Authors

**Piotr Kaźmierkiewicz** is a researcher at the Migration and Development Policy Program of the Institute of Public Affairs in Warsaw, Poland. He has carried out policy analyses in the field of migration control, visa policy and development assistance, centering on several countries of Eastern Partnership (especially Ukraine). The author and editor of publications and policy briefs on the transfer of Polish experience in migration policy to eastern neighbors of the EU, Mr. Kaźmierkiewicz is also a policy analysis trainer, project mentor and consultant to international organizations. He graduated from the Departments of Political Science of Southern Oregon University and Central European University.

**Tamara Patariaia** is the Head of the European and Euro-Atlantic Cooperation Program at the Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development in Tbilisi, Georgia, where she has led projects initiating public debates on democratization and good governance as well as monitoring and evaluating the implementation of the EU-Georgia Action Plan. Her most recent research has included assessment of the prospects for visa liberalization between the EU and Georgia and the European Integration Index for Eastern Partnership Countries. Mrs. Patariaia holds a Ph.D. from the Department of Physics at the Tbilisi State University and is currently pursuing a Ph.D. at the Department of Social Sciences of the Ilia State University.



POLITYKA MIGRACYJNA GRUZJI:  
WNIOSKI Z POLSKICH  
DOŚWIADCZEŃ



*Ghia Nodia*

## Przedmowa

### Zastosowanie polskich doświadczeń w wypracowaniu polityki migracyjnej w Gruzji

W XXI wieku opracowanie odpowiedniej polityki migracyjnej nabiera coraz większego znaczenia dla każdego kraju. W ciągu ostatnich dwudziestu lat z powodu niepokojów politycznych i niedoborów ekonomicznych znaczna część mieszkańców Gruzji wyjechała do innych krajów, czasowo lub na stałe. Z drugiej strony, w miarę jak sytuacja Gruzji się poprawia, państwo to staje się stopniowo atrakcyjnym miejscem docelowym dla migrantów z krajów ze wschodu i z południa.

W Gruzji wraz z zacieśnieniem stosunków z Unią Europejską wzrasta priorytet opracowania całościowej polityki migracyjnej. Relacje z Unią Europejską umocniły się, odkąd Gruzja przystąpiła w 2004 roku do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a w 2009 roku do unijnego Partnerstwa Wschodniego. W tym wymiarze latem 2010 roku rozpoczęły się negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu między Gruzją a Unią Europejską. Liberalizacja systemu wizowego dla Gruzinów, którzy chcą podróżować do krajów Wspólnoty, stanowi jedną z najważniejszych korzyści, jakie Gruzja pragnie uzyskać ze swoich bliższych więzi z Europą. Wymaga to jednak harmonizacji polityki migracyjnej Gruzji z europejskimi przepisami i z europejską praktyką. Dlatego gdy mówimy o rozwoju polityki migracyjnej w Gruzji, to zwykle w ujęciu stosunków z Unią Europejską.

W 2010 roku Gruzja powołała Państwową Komisję do spraw Migracji, a w ostatnich latach przeprowadziła wiele zmian legislacyjnych i skutecznych reform, obejmujących kompetentne agendy rządowe, w celu poprawy zarządzania i kontroli migracji. Pokazuje to, że gruziński rząd traktuje te kwestie poważnie. W odpowiedzi kraje strefy Schengen wprowadziły już ułatwienia



w przepisach wizowych wobec niektórych kategorii obywateli Gruzji. Są to jednak dopiero pierwsze kroki – ambicją Gruzji jest osiągnąć znacznie więcej. Wymaga to także dalszych postępów w rozwoju gruzińskich instytucji i metod działania.

Wiele dla zbliżenia Gruzji z Europą uczyniła grupa krajów, które popierają ambicje Gruzji, głównie ze względu na poczucie solidarności wynikające z podobnych doświadczeń historycznych. Polska – z jej rosnącym potencjałem gospodarczym i politycznym w Unii Europejskiej – to szczególnie ważny przyjaciel i sojusznik Gruzji. Doceniając wsparcie polityczne okazywane przez Polskę, Gruzja ma również nadzieję skorzystać z jej doświadczeń. W przeciwieństwie do Polski sprzed dziesięciu lat, Gruzja nie ma dziś jasnej perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej – choć takie są jej aspiracje. Jednocześnie Polska jest odpowiednim wzorcem dla Gruzji, jako kraj niegdyś komunistyczny, który stosunkowo niedawno z powodzeniem dostosował swoje instytucje państwowe i metody działania do standardów unijnych. Nie był to łatwy proces, ale Polska dobrze wykonała to zadanie i teraz odnosi sukcesy jako państwo członkowskie Unii Europejskiej.

Również w Gruzji reformy niezbędne do zbliżenia się do Unii Europejskiej budzą pewne kontrowersje. Traktując szybki wzrost gospodarczy jako kwestię priorytetową, Gruzja wprowadziła dość liberalną politykę gospodarczą, na co składa się również w miarę otwarte podejście do zagadnień migracji. Aby jednak osiągnąć harmonizację z europejską praktyką, konieczna jest szersza regulacja prawna, co, jak się wydaje, koliduje z nastawieniem części gruzińskich decydentów politycznych. Mimo to konieczność europeizacji bierze górę nad tymi zastrzeżeniami – stąd znaczny postęp, jaki osiągnięto do tej pory w stosunkach między Gruzją i Europą.

Nie tak dawno podobne dylematy polityczne stawały przed Polską. Niektórzy Polacy obawiali się na przykład tego, że ściślejsza kontrola wschodniej granicy kraju może zaszkodzić gospodarce w obszarach przygranicznych. Obawy takie były w pełni racjonalne, ale Polska zdołała pokonać te trudności.

Oprócz problemów politycznych konieczne jest rozstrzygnięcie wielu kwestii technicznych, które – choć wydają się drugorzędne – jeśli nie zostaną rozwiązane, mogą przeszkodzić w pomyślnym przeprowadzeniu reform. Wzmocnienie zdolności administracyjnych to także ważny element procesu europeizacji. Bezpośrednie kontakty z polskimi instytucjami, które stosunkowo niedawno przeszły trudne reformy, a teraz wzorowo pełnią funkcje w ramach systemu europejskiego, są niezwykle przydatne dla ich gruzińskich odpowiedników.

Na tym właśnie polega wspólny projekt Kaukaskiego Instytutu na Rzecz Pokoju, Demokracji i Rozwoju (Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, CIPDD) i jego polskiego partnera – Instytutu Spraw Publicz-

nych. Te dwa niezależne instytuty badawcze podjęły inicjatywę na rzecz stworzenia warunków współpracy między organami państwowymi obu krajów, dążąc do zwiększenia tempa harmonizacji gruzińskiej polityki migracyjnej i metod działania z tymi, jakie obowiązują w krajach europejskich. Projekt miał aspekt praktyczny – tworzenie warunków wymiany doświadczeń przez bezpośrednie kontakty między polskimi a gruzińskimi urzędnikami publicznymi, niniejsza publikacja zaś obejmuje również analizy polityki państwa napisane z perspektywy gruzińskiej i polskiej.

Badania te podsumowują obecny stan rozwoju instrumentów kontroli i polityki migracyjnej Gruzji, omawiają polskie doświadczenia w tej dziedzinie i ich znaczenie dla Gruzji, a także zawierają konkretne zalecenia dotyczące prowadzonej polityki, skierowane do odpowiednich podmiotów.

Podjmując tę inicjatywę, Kaukaski Instytut na rzecz Pokoju, Demokracji i Rozwoju oraz Instytut Spraw Publicznych pragnęły odgrywać rolę partnerów dla agencji rządowych, ale chciały także wypełniać bezpośrednią misję społeczną, informując opinię publiczną o ważnych kwestiach gruzińskich reform w tym niezwykle ważnym obszarze oraz o współpracy polsko-gruzińskiej w tym zakresie. Mamy nadzieję, że podjęte przez nas działania stanowią skromny, lecz cenny wkład w tej dziedzinie – ale niech to ocenią inni. W tym miejscu chcemy wyrazić nasze uznanie dla polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych za hojne wsparcie, które umożliwiło realizację niniejszego projektu.

Ghia Nodia

Prezes

Kaukaskiego Instytutu na rzecz Pokoju,  
Demokracji i Rozwoju

*grudzień 2011 roku*



*Piotr Kaźmierkiewicz*

## Wstęp

Niniejsza publikacja stanowi zbiór wniosków i zaleceń sporządzonych w ramach projektu „Poprawa mechanizmów kontroli migracji i koordynacji polityki migracyjnej w Gruzji na podstawie polskich doświadczeń”, finansowanego przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych z programu Polska Pomoc na 2011 rok. Projekt był skierowany do urzędników kluczowych gruzińskich instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie międzynarodowych zobowiązań tego państwa (szczególnie umowy o readmisji i ułatwieniach wizowych) oraz wypracowanie krajowej polityki w dziedzinie migracji. Projekt, realizowany od marca do grudnia 2011 roku, pomógł w określeniu obszarów prawnych i instytucjonalnych wymagających reform, a także tych aspektów kontroli migracji, w których strona gruzińska mogłaby skorzystać z polskich doświadczeń.

Na ocenę potrzeb instytucji gruzińskich złożyła się analiza wykonana przez zespół gruzińskich i polskich ekspertów oraz seria konsultacji z urzędnikami i przedstawicielami organizacji pozarządowych i międzynarodowych. Na wszystkich etapach projektu zwracano uwagę, żeby urzędnicy gruzińscy mieli okazję do podnoszenia kwestii o kluczowym znaczeniu dla realizacji reform krajowych. Wstępne odpowiedzi uzyskano w ramach analizy prezentacji przedstawionych przez przedstawicieli instytucji na seminariach projektu, komentarzy do ocen ekspertów i aktywne uczestnictwo w wizycie roboczej w Polsce we wrześniu 2011 roku. Wizyta robocza pozwoliła urzędnikom zapoznać się z doświadczeniami polskich instytucji w podnoszeniu sprawności w dziedzinie skutecznej kontroli migracji i odgrywaniu aktywnej roli w wypracowaniu kierunków krajowej polityki migracyjnej.

Wszystkie te działania wydają się szczególnie aktualne, odpowiadając na bieżące potrzeby Gruzji w zakresie podnoszenia jej zdolności do reagowania na obecne wyzwania w zarządzaniu migracją. Gruzja wprowadza w życie

umowy z Unią Europejską o readmisji i ułatwieniach wizowych oraz jest zaangażowana w dialog, który ma rozpocząć proces prowadzący docelowo do liberalizacji systemu wizowego. Od grudnia 2009 roku gruzińskie instytucje wdrażają plan działania w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami, który pomaga w koordynacji działań różnych instytucji w dziedzinie reform prawnych, ułatwiając współpracę międzyresortową i tworząc warunki współpracy transgranicznej. Kwestie zarządzania gruzińską migracją do Unii Europejskiej zyskują coraz wyższy priorytet w polityce krajowej, czego dowodem jest to, że Gruzja zacieśnia współpracę z Unią Europejską w ramach Partnerstwa na rzecz Mobilności.

Niniejszy raport składa się z trzech części: prezentacji doświadczeń Polski w tej dziedzinie (jako kraju, który po 1989 roku przetrwał szlak, jakim obecnie podąża Gruzja), omówienia postępów dokonanych do tej pory przez gruzińskie instytucje oraz wskazania palących potrzeb w zakresie reform prawnych i organizacyjnych, wreszcie zestawu zaleceń dla gruzińskiego rządu i parlamentu oraz dla Unii Europejskiej. Mimo że krajowe rozdziały zostały opracowane niezależnie, służą jednak temu samemu celowi: identyfikacji kluczowych czynników sukcesu oraz najważniejszych trudności w procesie reform i przedstawieniu elementów całościowego programu zarządzania migracją, obejmującego takie aspekty, jak polityka wizowa, kontrola granic i legalności pobytu, dostęp do rynku pracy, sankcje za naruszenie przepisów dotyczących pobytu i zatrudnienia.

Publikacja ta jest świadectwem zaangażowania Polski w dzieleniu się swoim doświadczeniem transformacji z kraju, który był kiedyś postrzegany jako źródło ryzyka migracyjnego, w istotne ogniwo w ogólnoeuropejskim systemie kontroli migracji. Świadczy to również o znaczeniu udziału organizacji pozarządowych, szczególnie zespołów ekspertów, w analizie i ocenie działań państwa w dziedzinie polityki migracyjnej. Raport został opracowany we współpracy z urzędnikami państwowymi, uwzględniając obszary ich zainteresowania, plany i problemy, z jakimi się stykają, przedstawiając działania prowadzone przez poszczególne instytucje. Mamy nadzieję, że ta krótka, syntetyczna publikacja stanie się przyczynkiem do szerokiej i pogłębionej dyskusji na temat osiągnięć i braków gruzińskiej polityki migracyjnej, uwzględniającej znaczenie transferu doświadczeń międzynarodowych w celu przyspieszenia procesu reform.

*Piotr Kazmierkiewicz*

## Znaczenie polskich doświadczeń w opracowaniu polityki migracyjnej dla krajów Partnerstwa Wschodniego

### Wstęp

Zakończenie prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej, podczas której Warszawa głośno wyrażała swoje poparcie dla procesu liberalizacji polityki wizowej wobec krajów Partnerstwa Wschodniego, stanowi dobrą okazję do podsumowania postępów i wskazania trudności w polskiej polityce migracyjnej. W niniejszym rozdziale omówiono działania Polski w trzech kluczowych aspektach zarządzania migracją, będących także nieodłączną częścią zadania stojącego przed tymi krajami Partnerstwa Wschodniego (w tym Gruzji), które chcą przeprowadzenia całościowych reform, uznawanych przez Unię Europejską za warunek zniesienia obowiązku posiadania wiz krótkoterminowych. Składają się na to następujące zagadnienia:

- uczynienie z prawodawstwa skutecznego instrumentu kontroli migracji,
- instytucjonalna reorganizacja zapewniająca koordynację wysiłków,
- opracowanie strategicznego podejścia w celu zaplanowania i realizacji działań państwa w dziedzinie migracji.

Polska może i chce podzielić się swoimi doświadczeniami w opracowywaniu krajowej polityki migracyjnej w ramach integracji europejskiej. Wykazała bowiem, że z państwa, któremu brakowało koncepcji, procedur i instrumentów do reagowania na wzrastający ruch tranzytowy i imigrację, stała się istotnym elementem europejskiego systemu kontroli migracji. Kiedy państwa grupy Schengen podpisały z Polską pierwszą umowę nowoczesnego typu o readmisji<sup>1</sup>, była ona

---

<sup>1</sup> Umowa o readmisji między Rzeczpospolitą Polską a państwami grupy Schengen z dnia 29 marca 1991 roku.

ciągle postrzegana jako kraj ryzyka migracyjnego. Ponadto w latach dziewięćdziesiątych XX wieku dopiero kładziono w Polsce podwaliny pod system zarządzania migracją. Proces ten obejmował restrukturyzację Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (do grudnia 2011 roku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji), które stało się strukturą cywilną odpowiadającą politycznie za nadzór nad służbami operacyjnymi, i przekształcenie Straży Granicznej ze struktury o charakterze wojskowym, skoncentrowanej na ochronie granic, w nowoczesną służbę z kompetencjami zbliżonymi do policji, działającą na całym terytorium kraju i mającą uprawnienia kontrolne w zakresie wszystkich kwestii pobytu cudzoziemców w Polsce. Liczne zmiany legislacyjne, szczególnie kolejne poprawki do ustawy o cudzoziemcach<sup>2</sup>, pozwoliły służbom operacyjnym śledzić, wykrywać, identyfikować i ścigać nielegalnych migrantów, co było konieczne w celu skutecznego wypełnienia międzynarodowych zobowiązań, takich jak wspomniana umowa o readmisji. Kontynuacja reform prawa i instytucji umożliwiła Polsce usunięcie kolejnych przeszkód:

- zakończono negocjacje w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,
- utworowano drogę do przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 roku,
- pomyślnie zweryfikowano zdolności państwa do ochrony zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, co doprowadziło do pełnej integracji Polski w strefie Schengen w grudniu 2007 roku.

W niniejszym rozdziale podkreślono jednocześnie ciągle zainteresowanie Polski zachowaniem wolnego dostępu do jej terytorium dla obywateli państw Partnerstwa Wschodniego. Ten priorytet polityki zagranicznej wpłynął na decyzję Polski o opóźnieniu – tak długo, jak to było możliwe – wprowadzenia wiz dla obywateli krajów sąsiednich. Znalazło to również odzwierciedlenie w ogólnie liberalnej praktyce wydawania wiz krótkoterminowych w możliwie najmniej uciążliwy sposób w kilku państwach priorytetowych, szczególnie na Białorusi, w Gruzji, Mołdawii, Rosji i na Ukrainie<sup>3</sup>. Gdy po wejściu Polski do strefy Schengen pole manewru w krajowej polityce wizowej zostało ograniczone, obywatele kilku państw Partnerstwa Wschodniego uzyskali ułatwiony dostęp do polskiego rynku pracy. Polska dyplomacja starała się także zapewnić, żeby droga do ruchu bezwizowego pozostała otwarta dla wszystkich krajów Partnerstwa Wschodniego, które spełniają warunki techniczne. Zostało to podkreślone na przykład przez ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, który oświadczył, że „jeśli państwo partnerskie spełnia jasno

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694).

<sup>3</sup> Ogólny zarys polskiej polityki wizowej w okresie poprzedzającym przystąpienie kraju do Unii Europejskiej – por. *The Visegrad States Between Schengen and Neighbourhood: Feasibility Study for Consular Cooperation Among Visegrad States*, red. P. Kaźmierkiewicz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.



określone kryteria techniczne, to obowiązek wizowy zostanie zniesiony, tak więc będzie to kwestia tempa reform, a nie polityki”<sup>4</sup>.

Niniejszy rozdział opisuje działania Polski na rzecz rozwoju krajowej polityki migracyjnej przy jednoczesnej próbie zrównoważenia wymagań Unii Europejskiej i warunków przystąpienia do strefy Schengen z odpowiednim reagowaniem na zmieniającą się sytuację migracyjną, szczególnie na pojawiające się potrzeby przyciągnięcia imigrantów w celu rozwiązania niedoborów na rynku pracy i regulacji statusu cudzoziemców. Ilustruje to dwojaki wpływ „europeizacji” na opracowanie polityki wewnętrznej w tej dziedzinie<sup>5</sup>. Z jednej strony, wyraźna perspektywa akcesji stanowiła zachętę do intensyfikacji wysiłków i zmobilizowania niezbędnych środków w tym obszarze polityki, która w innym wypadku miałaby znacznie niższy priorytet z powodu niewielkiej skali imigracji do Polski. Z drugiej zaś strony, koncentracja na kwestiach bezpieczeństwa granic i kontroli migracji wprowadziła przejściową dysproporcję w opracowywaniu zasad polityki, sprawiając, że pominięto tak podstawowe kwestie, jak potrzeba aktywnej rekrutacji pracowników zagranicznych i całościowe działania integracyjne, które zostały zepchnięte na margines w okresie poprzedzającym wejście Polski do strefy Schengen. Opracowanie projektu krajowej strategii migracyjnej, rosnące znaczenie zagadnień skutecznej integracji i próby legalizacji statusu grup migrantów potrzebujących takich rozwiązań są oznakami nowego etapu regulowania przez Polskę kwestii migracji. Czas pokaże, czy te różne inicjatywy doprowadzą do trwałego rozwiązania problemu, który nabiera w Polsce aktualności.

## Ustawodawstwo jako instrument kontroli migracji

### Zmiany ustawodawstwa dotyczącego cudzoziemców

Impuls do zmian legislacyjnych w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych dała Komisja Europejska, która w raportach rocznych za priorytet uznawała zmianę przepisów prawnych regulujących status cudzoziemców, tak żeby zapewnić zgodność tych regulacji z prawodawstwem unijnym. W raportach podkreślono znaczenie wprowadzania zgodnych z prawem unijnym postanowień zapobiegających nielegalnej imigracji (szczególnie nielegalnemu zatrudnianiu cudzoziemców) oraz regulujących przyjmowanie zagranicznych studentów i łączenie rodzin.

<sup>4</sup> Oświadczenie wygłoszone 28 września 2011 roku podczas konferencji w Warszawie.

<sup>5</sup> Szerzej o wpływie integracji z Unią Europejską na proces tworzenia polityki migracyjnej Polski – por.: A. Kicinger, *Between Polish Interests and the EU Influence – Polish Migration Policy Development 1989–2004*, CEFMR 9/2005, Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych, Warszawa 2005 [dokument roboczy]; A. Weinart, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006.

Instytucja koordynująca wysiłki Polski na rzecz przystąpienia do Unii Europejskiej w dziedzinie kontrolowania granic i migracji, czyli Ministerstwo Spraw Wewnętrznych<sup>6</sup>, zainicjowała zmiany ustawodawcze, które miały na celu harmonizację z *acquis communautaire*. Podstawowym działaniem z tym związanym było przyjęcie nowej ustawy o cudzoziemcach (z dnia 26 czerwca 1997 roku), która spełniała warunek Unii Europejskiej wypracowania całościowej bazy prawnej, regulującej wszystkie kwestie związane z wjazdem cudzoziemców do Polski, ich pobytem i wyjazdem z kraju. Nowy akt prawny stworzył podstawy polityki migracyjnej kraju w trzech obszarach: określając kluczowe pojęcia zgodnie z zasadami Unii Europejskiej, wprowadzając nowe instrumenty zwalczania nielegalnej migracji, ustalając jasne kompetencje poszczególnych instytucji.

Ustawa o cudzoziemcach określiła grupy podlegające kontroli wjazdu, pobytu i wyjazdu z kraju, ustanawiając podstawowe normy, gwarancje i procedury postępowania urzędników i funkcjonariuszy służb państwowych wobec tych osób. Zgodnie ze standardami Unii Europejskiej, w jednej ustawie wymieniono normy prawne i sankcje, tworząc podstawę szczegółowej specyfikacji odpowiednich procedur wykonawczych i umożliwiając odwoływanie się od decyzji administracyjnych.

## Określenie procedur dla różnych grup docelowych

Zgodnie z definicją zawartą w ustawie, cudzoziemiec to osoba niemająca obywatelstwa polskiego<sup>7</sup>, co oznacza, że wyłączono z tej grupy osoby z podwójnym obywatelstwem – polskim i obcym. Późniejsze poprawki do ustawy o cudzoziemcach wprowadziły rozróżnienie praw i obowiązków między dwiema grupami obcokrajowców – obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego a obywatelami państw trzecich, którzy nadal podlegają obowiązkowi ubiegania się o zezwolenia na pobyt i pracę oraz, w określonych sytuacjach, procedurom zatrzymania i wydalenia. Kolejne poprawki wprowadziły i rozwinęły zasady traktowania grup o szczególnych potrzebach i szczególnym statusie, kwalifikujących się do objęcia ukierunkowanym wsparciem jako uchodźcy, osoby objęte innymi formami ochrony, repatrianci i posiadacze Karty Polaka<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do 18 grudnia 2011 roku działało jako Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (<http://www.msw.gov.pl>).

<sup>7</sup> Art. 2 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>8</sup> Karta Polaka jest dokumentem potwierdzającym polską narodowość obcokrajowców, którzy nie mają długoterminowego zezwolenia na pobyt i którzy są obywatelami jednego z krajów dawnego Związku Radzieckiego. Karta zezwala na zatrudnianie i prowadzenie działalności gospodarczej, a jej posiadacz po weryfikacji nabywa prawa do legalnego pobytu w Polsce (wiza, zezwolenie).

Oprócz określenia zasad pobytu regularnych migrantów, wprowadzając poprawki w ustawie o cudzoziemcach, stworzono również możliwość uregulowania statusu obcokrajowców, którzy przestali spełniać warunki legalnego pobytu. Była to konieczna odpowiedź na potrzeby osób, które wjechały do Polski legalnie, ale pozostały na jej terytorium po upływie ważności wizy lub nie zdołały uzyskać niezbędnego zezwolenia na pobyt. Dwie pierwsze tury amnestii dla migrantów, przeprowadzone w 2003 i 2007 roku, miały ograniczony zasięg, skorzystało z nich bowiem jedynie około 4,5 tysiąca nielegalnych imigrantów, z których większość stanowili obywatele Armenii i Wietnamu. Małą popularność programu przypisywano rygorystycznym warunkom, których nie była w stanie spełnić większość nielegalnych imigrantów (poza wykazaniem zamieszkania w Polsce przez sześć lat wymagane było potwierdzenie źródła stałego dochodu i tytułu prawnego do zakwaterowania). Program nie przyciągnął największych grup imigrantów – obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy, którzy woleli nadal wjeżdżać do Polski na podstawie wiz krótkoterminowych w poszukiwaniu zatrudnienia sezonowego.

Spowodowane przez Unię Europejską zmiany legislacyjne miały pozytywny wpływ na politykę azylową, ustanawiając dodatkową formę ochrony. Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup> wprowadziła status pobytu tolerowanego, przyznawany osobom, które nie spełniają warunków, aby otrzymać status uchodźcy, ale których wydalenie nie jest możliwe. Szczególnie – zgodnie z Europejską Konwencją Praw Człowieka – status taki został przyznany osobom, których „prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego byłoby zagrożone, mogłyby zostać poddane torturom albo niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszane do pracy lub pozbawione prawa do rzetelnego procesu sądowego”. Wprowadzenie tej formy ochrony było niezbędne, żeby wyjść naprzeciw potrzebom tych czeczeńskich uchodźców, którym nie można było przyznać statusu uchodźcy, oraz w celu rozwiązania kwestii tych nielegalnych imigrantów, których tożsamości nie można ustalić.

## Wprowadzenie instrumentów kontroli migracji

Poczynając od gruntownej nowelizacji ustawy o cudzoziemcach z 1997 roku, kolejne zmiany tego podstawowego aktu prawnego wyposażały instytucje państwowe, między innymi Straż Graniczną, w coraz skuteczniejsze narzędzia kontroli legalności statusu cudzoziemców. Ograniczenia wprowadzono na wszystkich etapach procedury, w pierwszej kolejności zaostrzając warunki uzyskania wizy i przekroczenia granicy. Ustawodawstwo wyczerpująco wy-

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r., Nr 128, poz. 1176).

szczególnie kryteria odmowy wydania wizy, w tym niezgodność między zadeklarowanym i rzeczywistym celem pobytu, niewystarczające środki finansowe na czas pobytu lub brak zakwaterowania. Zgodnie z nowymi zasadami, konsulowie i funkcjonariusze Straży Granicznej są upoważnieni do weryfikacji informacji podawanych przez obcokrajowca przez bezpośredni kontakt ze stroną zapraszającą lub z innymi polskimi instytucjami państwowymi (na przykład samorządami czy jednostkami Policji).

Akty prawne wprowadziły dodatkowe kontrole wewnątrz terytorium kraju. W ustawie o cudzoziemcach wymieniono powody odmowy wydania zezwolenia na pobyt. Wniosek jest odrzucany w wypadku ustalenia, że wnioskodawca nie jest w stanie spełnić warunków wchodzących w skład jednej z trzech głównych kategorii. Po pierwsze, wniosek zostanie odrzucony, jeśli nie można wykazać, że wnioskodawca posiada wystarczające i stałe źródło dochodu, że wypełnia wobec Skarbu Państwa zobowiązania podatkowe i inne oraz że może okazać tytuł do zakwaterowania (na przykład umowę wynajmu). Po drugie, nazwisko wnioskodawcy nie może figurować w krajowej bazie danych osób niepożądanych ani w europejskiej bazie danych osób objętych zakazem wjazdu na terytorium Unii Europejskiej (System Informacyjny Schengen). Po trzecie, wniosek zostanie odrzucony, jeśli zawiera nieprawdziwe informacje, jeśli dołączone dokumenty są sfałszowane lub jeśli wnioskodawca nie ujawnił podczas rozmowy kwalifikacyjnej wymaganych informacji.

Przyjęte prawo wprowadziło dodatkowo sankcje wobec obcokrajowców naruszających zasady wjazdu i pobytu. Nielegalne przekraczanie granicy uznano za przestępstwo skutkujące osadzeniem w zakładzie zamkniętym i wydaleniem (z zakazem ponownego wjazdu, obowiązującym co najmniej trzy lata na terenie całej strefy Schengen). Poprawki do ustawy o cudzoziemcach rozszerzyły listę przesłanek do wydalenia o brak wymaganych środków finansowych i nielegalne zatrudnienie<sup>10</sup>. Warto jednak zauważyć, że przymusowe wydalenie (pod eskortą) jest tylko środkiem drugorzędny, stosowanym wtedy, gdy istnieje ryzyko ucieczki. Główną formą wydalenia jest dobrowolny wyjazd na podstawie „zobowiązania do opuszczenia”<sup>11</sup>, co jest korzystne zarówno dla obcokrajowca (który nie jest obciążony kosztami przymusowego wydalenia), jak i dla Straży Granicznej (która nie musi uruchamiać dodatkowych zasobów). Po przyjęciu zobowiązania do opuszczenia cudzoziemiec podlega jedynie rocznemu zakazowi ponownego wjazdu do Polski, ale wolno mu się ubiegać o wizę do innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

<sup>10</sup> Art. 57 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>11</sup> Art. 88, ust. 2–3 ustawy o cudzoziemcach.

## Ustalenie jasnych kompetencji poszczególnych instytucji

Reformy przeprowadzone w 1990 roku określiły dwa podstawowe organy odpowiedzialne za planowanie i realizację działań w zakresie kontroli wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Główna linia podziału oddzieliła strategiczny nadzór i odpowiedzialność polityczną, leżące w gestii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, od przeprowadzania kontroli, co jest zadaniem Straży Granicznej. Centralną rolę koordynacyjną przyznano ministerstwu, które zajmuje się wszystkimi kwestiami bezpieczeństwa wewnętrznego, nadzorując działania Policji i Straży Granicznej. Z drugiej jednak strony, Straż Graniczna ma wyłączną kompetencję w zakresie sprawowania kontroli w stosunku do cudzoziemców, prowadzenia dochodzeń i egzekwowania procedur, takich jak readmisja, zatrzymanie i wydalenie nielegalnych imigrantów. Ustawa o cudzoziemcach określiła kompetencje organów kontrolnych, opisując ich rolę w różnych procedurach, zasady i sposoby wymiany informacji oraz podstawy współpracy. Poniżej przedstawiono obowiązki zaangażowanych organów w wybranych procedurach, wymienionych w ustawie o cudzoziemcach i w innych powiązanych aktach prawnych.

**Wydawanie zezwolenia na pobyt.** Wniosek składa się w urzędzie wojewódzkim, który sprawdza, czy wnioskodawca spełnia warunki określone w ustawie o cudzoziemcach. Służby operacyjne (Straż Graniczna, Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego) wydają opinię, czy wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego. Wynik tych konsultacji nie jest wiążący przy wydawaniu decyzji, ale jest brany pod uwagę. Od negatywnej decyzji wojewody przysługuje odwołanie do Urzędu do spraw Cudzoziemców, który rozpatruje sprawę, uwzględniając wszystkie zmiany w okolicznościach lub dodatkową dokumentację. Jeśli druga instancja odrzuci odwołanie, wojewódzki sąd administracyjny może przyjąć wniosek jedynie wówczas, gdy stwierdzi naruszenie procedur w toku postępowania w pierwszych dwóch instancjach.

**Zatrzymywanie nielegalnych migrantów.** Cudzoziemców można zatrzymać tylko w konkretnych okolicznościach określonych przez prawo<sup>12</sup>. Zatrzymanie jest uprawnione szczególnie wtedy, gdy jest ono niezbędne do skutecznego przeprowadzenia wydalenia lub cofnięcia zezwolenia na pobyt stały (na przykład jeśli istnieje uzasadnione ryzyko, że cudzoziemiec może utrudniać wykonanie tych procedur, próbując uciec). Może być również stosowane wobec osób usiłujących przekroczyć granicę bez zezwolenia lub wobec migrantów nieposiadających dokumentów na czas

<sup>12</sup> Art. 97 ustawy o cudzoziemcach.

niezbędny do ustalenia ich tożsamości. Straż Graniczna jest obecnie jedyną służbą państwową upoważnioną do prowadzenia ośrodków zatrzymań. Baza tych placówek obejmuje dwa ośrodki zatrzymań krótkoterminowych, dwa strzeżone miejsca zatrzymania długoterminowego oraz cztery ośrodki łączone, które mogą pomieścić niemal tysiąc zatrzymanych. Funkcjonowanie każdego obiektu jest regulowane przez liczne przepisy wewnętrzne, które precyzują zapisy rozporządzeń ministra spraw wewnętrznych, określające minimalne gwarancje praw proceduralnych, warunki życia i organizację ośrodka. Sąd zezwala na zatrzymanie na okres nieprzekraczający trzech miesięcy, a jego decyzja jest niezbędna do przedłużenia zatrzymania wykonywanego przez Straż Graniczną. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego, całkowity czas zatrzymania cudzoziemca (z jakiegokolwiek powodu) nie może przekraczać dwunastu miesięcy. Po upływie tego terminu dana osoba albo musi być stosownie wydalona, albo musi otrzymać status pobytu tolerowanego.

**Prowadzenie baz danych o cudzoziemcach.** Zdolność polskich instytucji do wykrywania i identyfikacji nielegalnych imigrantów zależy od dostępu wszystkich zaangażowanych podmiotów do centralnie zarządzanych baz danych. Rodzaj gromadzonych danych i dostęp do określonego zestawu danych precyzuje ustawa o cudzoziemcach oraz przepisy o ochronie danych osobowych<sup>13</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, zapisy danych na temat określonego cudzoziemca wolno gromadzić, przechowywać i analizować jedynie w celu przeprowadzenia stosownych procedur dotyczących tej osoby, po uzyskaniu niezbędnego zezwolenia. Ustawa wyraźnie przyznaje służbom państwowym prawo do gromadzenia, przetwarzania i wnioskowania o dostęp do informacji na temat tożsamości cudzoziemca, jego miejsca zamieszkania, obywatelstwa, opisu fizycznego, wykształcenia i doświadczenia zawodowego<sup>14</sup>. Ponadto śledczy mogą weryfikować zapisy na temat wyroków skazujących, orzeczeń sądowych i bieżących działań prawnych. Ustawowe normy stanowią podstawę wykorzystywania i integracji krajowych baz danych, prowadzonych przez Komendę Główną Straży Granicznej (rejestr przekroczeń granicy), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (centralny rejestr POBYT) i Policję (baza danych odcisków palców AFIS i ewidencja pojazdów CEPiK).

<sup>13</sup> Podstawy prawne i warunki zatrzymywania migrantów są opisane w art. 101–123 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>14</sup> Zakres informacji o cudzoziemcach, jakie mogą być gromadzone i przetwarzane w centralnych bazach danych, oraz kompetencje instytucji państwowych w zakresie korzystania z tych danych są uregulowane w art. 124–134a ustawy o cudzoziemcach.



## Ustanowienie niezbędnych podstaw instytucjonalnych

### Przekształcenie Straży Granicznej w służbę migracyjną

Początki polskiej Straży Granicznej jako nowoczesnej służby kontroli migracji sięgają 1990 roku, kiedy przejęła ona obowiązki Wojsk Ochrony Pogranicza<sup>15</sup>. Utworzenie nowej służby wiązało się ze zmianą koncepcji kontroli granicznej w warunkach swobodnego ruchu granicznego, który został uznany za podstawowe prawo obywatelskie, oraz w obliczu nowych rodzajów zagrożeń towarzyszących szybkiemu wzrostowi ruchu granicznego. Nowa koncepcja bezpieczeństwa granic była niezbędna, aby właściwie wykorzystać nowe możliwości i reagować na nowe wyzwania.

Nowa koncepcja odeszła od definicji obszaru podlegającego kontroli, traktowanego jako wąski pas przygraniczny, który jest patrolowany przez oddziały wojskowe zapobiegające ewentualnemu przekroczeniu granicy zarówno przez cudzoziemców, jak i przez własnych obywateli. Wojskowa organizacja ochrony granic opierała się na żołnierzach z poboru (stosunkowo krótko szkolonych), przeszkodach ciągłych (druty kolczaste i inne formy przeszkód terenowych) i ograniczeniach swobody poruszania się w obszarze przygranicznym. Modelu tego nie można było utrzymać po 1989 roku, kiedy granice stały się wrotami dla handlu, migracji zarobkowej i kontaktów międzyludzkich, a nowe zagrożenia, jak przemyt towarów, szmuglowanie ludzi i nielegalna imigracja, wymagały nowego sposobu reagowania.

Proces przekształcenia Straży Granicznej w nowoczesną służbę, będącą w stanie sprostać współczesnym wyzwaniom, obejmował trzy główne etapy: profesjonalizację personelu, usprawnienie kontroli na granicach zewnętrznych, podjęcie nowych obowiązków w zakresie kontroli legalności pobytu na całym terytorium kraju. Reformy nabrały szybszego tempa w latach poprzedzających przystąpienie do Unii Europejskiej i strefy Schengen, kiedy Straż Graniczna odegrała kluczową rolę w wypełnieniu zobowiązań Polski. Sukces był wynikiem woli politycznej kolejnych rządów do kontynuowania reform, jasnego podziału zadań określonych w strategii krajowej (o czym będzie jeszcze mowa) i zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich przeprowadzenie.

**Rekrutacja personelu.** Połączenie trzech wspomnianych wyżej czynników było widoczne w pierwszym zadaniu – profesjonalizacji personelu. W trakcie przeglądu polskiego systemu zarządzania granicami Komisja Europejska zaleciła, aby do 2006 roku cały personel Straży Granicznej składał się z pracowników zawodowych, a służba żołnierzy poborowych została

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r., Nr 171, poz. 1399).



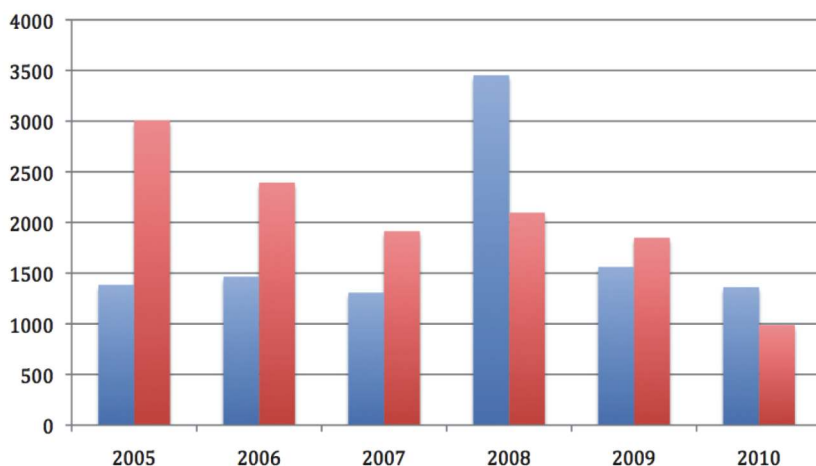
zlikwidowana. Kolejne dokumenty strategiczne (dwie krajowe strategie zintegrowanego zarządzania granicami z 2000 i 2002 roku oraz *Plan działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce* z 2005 roku) wyznaczyły ambitne cele redukcji służby żołnierzy z poboru i podniesienia poziomu zatrudnienia personelu zawodowego. Zmiany miały na celu zwiększenie ogólnej liczby pracowników przy jednoczesnej likwidacji służby żołnierzy poborowych i wzroście liczby personelu cywilnego. W pierwszej fazie reformy zmiany były jeszcze powolne – o ile w 2000 roku poborowi stanowili blisko 23% korpusu funkcjonariuszy, o tyle dwa lata później ich udział wynosił nadal niemal 17%. Drugi etap reformy, przeprowadzony w latach 2003–2006, przewidywał znacznie szybsze tempo zmian, zatrudnienie 2,2 tysiąca funkcjonariuszy etatowych w ciągu czterech lat, przy jednoczesnym zmniejszaniu liczby poborowych o 1,1 tysiąca osób rocznie w ciągu trzech lat. Ponadto zatrudnienie personelu cywilnego miało wzrastać o 250 nowych pracowników każdego roku, aby osiągnąć poziom 4,3 tysiąca, co stanowi blisko jedną czwartą całego personelu.

**Przesunięcie kontroli na granicę zewnętrzną.** Od 21 grudnia 2007 roku Polska w pełni realizuje postanowienia układu z Schengen, znosząc regularne kontrole na 1908 kilometrach granic lądowych z Czechami, Litwą, Niemcami i ze Słowacją. Kontrole graniczne zostały zachowane i zintensyfikowane na pozostałym odcinku granicy (długości 1163 kilometrów) z Białorusią, Rosją i Ukrainą. Aby zapewnić, że liberalizacja warunków przekraczania granic wewnętrznych nie spowoduje wzrostu nielegalnej migracji, podjęto wysiłki w celu wzmocnienia kontroli na granicy zewnętrznej. W zgodzie z tym, co opisuje przyjęty w 1997 roku „Plan budowy i włączenia strażnic Straży Granicznej w system ochrony wschodniego odcinka granicy państwowej”, na lata 1998–2002 zaplanowano utworzenie dwudziestu dwóch nowych strażnic i dziesięciu kolejnych w latach 2003–2006, co zwiększyło planowaną liczbę posterunków na granicy zewnętrznej do dziewięćdziesięciu pięciu w 2006 roku. Celem było osiągnięcie standardu Unii Europejskiej, przewidującego odległość od 20 do 22 kilometrów między poszczególnymi strażnicami. Oznaczało to zmniejszenie o połowę długości odcinka granicy chronionego przez jeden posterunek (w 1998 roku odległość ta wynosiła średnio 43 kilometry)<sup>16</sup>.

Równolegle z rozbudową infrastruktury polityka zatrudniania skoncentrowała personel na granicy zewnętrznej. Skuteczność tych działań można wykażać, obserwując przesunięcie liczby zatrzymań z powodu próby nielegalnego przekroczenia granicy z jej odcinka wewnętrznego na rzecz odcinka zewnętrznego. Rysunek 1 pokazuje istotne zmiany, jakie nastąpiły w 2008 roku, w pierwszym roku pełnego wdrożenia systemu Schengen, i w latach następnych.

<sup>16</sup> Por. tab. 1 w: P. Kaźmierkiewicz, *The Polish Experience in Controlling Illegal Migration: Lessons for EU Candidates and Neighbours*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 21.

**Rysunek 1.** Osoby zatrzymane przez Straż Graniczną w latach 2005–2010 za nielegalne przekroczenie zewnętrznych (kolor niebieski) i wewnętrznych (kolor czerwony) odcinków granicy państwowej



Źródło: Statystyki Straży Granicznej.

Podczas gdy w 2005 roku na wewnętrznym odcinku granicy zatrzymano dwa razy więcej nielegalnych imigrantów niż na odcinku zewnętrznym, to w 2008 roku proporcje wykrytych prób zmieniły się na rzecz granicy zewnętrznej, a większość nielegalnych imigrantów jest zatrzymywana już podczas próby wjazdu do Unii Europejskiej<sup>17</sup>.

**Wewnętrzna reorganizacja.** W 2001 roku, przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen, Straż Graniczna została zreorganizowana tak, aby mogła realizować swoje nowe obowiązki kontroli legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców na całym terytorium kraju. W Komendzie Głównej Straży Granicznej powołano Zarząd Operacyjno-Śledczy, koordynujący działania jednostek regionalnych w zwalczaniu nielegalnej migracji, handlu ludźmi, przemytu i nielegalnego zatrudniania. Działania wewnątrz terytorium kraju znalazły się w gestii Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Po wejściu do Unii Europejskiej w strukturach Straży Granicznej utworzono specjalistyczne jednostki zajmujące się cudzoziemcami. Dnia 1 maja 2006 roku w Komendzie Głównej utworzono Zarząd do spraw Cudzoziemców, do którego zadań należy: organizacja dobrowolnych powrotów, readmisja i wydalenie, odwołania od decyzji komendantów placówek Straży Granicznej oraz współpraca z Unią Europejską i innymi państwami członkowskimi. W lutym

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 25.

2007 roku, tuż przed pełnym wdrożeniem systemu Schengen, we wszystkich jednostkach terenowych Straży Granicznej powołano wydziały do spraw cudzoziemców.

Po pełnym wdrożeniu zasad systemu Schengen zakres kompetencji Straży Granicznej w dziedzinie wykrywania, prowadzenia dochodzeń i zatrzymywania nielegalnych imigrantów został szczegółowo określony w wielu aktach wykonawczych ministra spraw wewnętrznych. W grudniu 2008 roku funkcjonariusze Straży Granicznej uzyskali uprawnienia do prowadzenia wywiadu środowiskowego i przeszukania lokalu mieszkalnego<sup>18</sup>. W 2009 roku przepisy wykonawcze określiły szczegółowe warunki, w jakich funkcjonariusze mogą dokonywać kontroli legalności pobytu i zatrudnienia<sup>19</sup>. Nowe obowiązki są energicznie realizowane: o ile w 2009 roku Straż Graniczna przeprowadziła 649 kontroli zatrudnienia, o tyle w 2010 roku ich liczba wzrosła do 1537, a w 2011 roku ma się utrzymać współczynnik ponad stu kontroli w miesiącu<sup>20</sup>.

## Ustanowienie mechanizmów współpracy między organami

**Wymiana informacji i dostęp do baz danych.** Istotnym elementem podnoszenia zdolności polskich służb kontrolnych do śledzenia i identyfikowania nielegalnych migrantów było utworzenie centralnego rejestru cudzoziemców o nazwie POBYT. Zgodnie z art. 132 ustawy o cudzoziemcach, baza POBYT składa się z kilku komponentów, obejmujących cały zakres procedur dotyczących cudzoziemców. Rejestr zawiera ewidencję wydanych wiz, zezwoleń na pobyt i dokumentów tożsamości oraz dokumenty towarzyszące, jak zaproszenia wydane osobom ubiegającym się o krótkoterminowy pobyt w Polsce. Ponadto są gromadzone rejestry postępowań i decyzji w sprawie odmowy wjazdu, zobowiązań do opuszczenia kraju i wydażeń. Bazę danych POBYT prowadzi Urząd do spraw Cudzoziemców, organ pierwszej instancji wydający decyzje w sprawach uchodźców, dzięki czemu zawiera ona komponent istotny dla wszystkich procedur nadawania statusu uchodźcy.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2008 roku w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2008 roku w sprawie trybu sprawdzania lokalu przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2009 roku w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2009 roku w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>20</sup> Informacje przekazane przez Straż Graniczną.

Ustawa o cudzoziemcach przyznaje bezpośredni dostęp do bazy POBYT wszystkim organom państwowym upoważnionym do prowadzenia działalności kontrolnej wobec cudzoziemców. Lokalne jednostki Straży Granicznej i Policji mogą sprawdzać dane zatrzymanych cudzoziemców w celu ustalenia ich tożsamości lub potwierdzenia informacji niezbędnych do zakończenia śledztwa. System informatyczny integruje z bazą POBYT także dane gromadzone przez te służby w ich wewnętrznych rejestrach (na przykład informacje Straży Granicznej o przekraczaniu granicy czy dane policyjnej bazy odcisków palców AFIS). Zapewnienie jednostkom operacyjnym tych służb dostępu do wspomnianych baz danych i ich integracja sprawiły, że system znacznie skrócił czas potrzebny na identyfikację obcokrajowców w trakcie procedur przyznawania statusu uchodźcy lub wydalenia<sup>21</sup>.

**Współpraca operacyjna między Strażą Graniczną a Policją.** Zakres współpracy i zasady komunikacji między Strażą Graniczną a Policją zostały szczegółowo określone w porozumieniu komendantów obu tych służb z 17 czerwca 2004 roku. Porozumienie ułatwia współpracę operacyjną, wprowadzając jej obowiązek na wszystkich poziomach struktur służb w ten sposób, że funkcjonariusz może odrzucić prośbę o udzielenie pomocy jedynie wtedy, gdyby jej spełnienie uniemożliwiłoby mu wykonanie własnych zadań. O pomoc można prosić na każdym poziomie, począwszy od posterunków, a w celu przeprowadzenia dochodzenia można powoływać wspólne zespoły robocze. Porozumienie pozwala na wymianę informacji z wewnętrznych baz danych obu służb (rejestrów przekraczania granicy i bazy danych o przestępstwach) i określa sytuacje, w których strony informują się wzajemnie o przestępstwach związanych z cudzoziemcami. Zgodnie z porozumieniem, Policja informuje Straż Graniczną o każdym zatrzymaniu migranta z powodu podejrzenia popełnienia przestępstwa, z kolei Straż Graniczna powiadamia Policję o wszystkich sprawach związanych z handlem ludźmi, fałszerstwami paszportów i wiz lub przemytem towarów przez granicę państwa.

**Wspólne kontrole z Państwową Inspekcją Pracy.** Zadania związane z weryfikacją legalności zatrudnienia cudzoziemców znajdują się obecnie w gestii zarówno Straży Granicznej, jak i Państwowej Inspekcji Pracy. Obie te służby prowadzą oddzielne działania kontrolne w zakresie swoich obowiązków ustawowych, podejmują jednak różne formy współpracy, począwszy od wspólnych szkoleń, wymiany informacji ułatwiających dochodzenia i przekazywania dokumentacji z kontroli, a skończywszy na przeprowadzanych wspólnie kontrolach<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Informacje przekazane przez Straż Graniczną.

<sup>22</sup> Szczegółowe informacje i omówienie systemu baz danych – por. P. Kaźmierkiewicz, O. Lvova, V. Chumak, *Coordinating Migration Policy in Ukraine: Lesson from Poland*, IPA/ICPS, Kijów 2009, s. 38.

Współpraca Państwowej Inspekcji Pracy ze Strażą Graniczną, uregulowana w umowie między tymi instytucjami<sup>23</sup>, odbywa się na szczeblu centralnym (między centralami obu instytucji) i na szczeblu lokalnym, z udziałem powiatowych inspektoratów pracy i jednostek Straży Granicznej. Ponadto wewnętrzne przepisy Państwowej Inspekcji Pracy wymagają, żeby wszystkie kontrole dotyczące znacznej liczby obcokrajowców były prowadzone wspólnie ze Strażą Graniczną. W latach 2008–2010 obie instytucje przeprowadziły łącznie 467 wspólnych kontroli, a w 329 wypadkach Państwowa Inspekcja Pracy wystąpiła do Straży Granicznej z wnioskiem o kontrolę legalności zatrudnienia cudzoziemców. Z kolei inspekcja przeprowadziła łącznie 169 kontroli na wniosek Straży Granicznej<sup>24</sup>.

## Przyjęcie podejścia systemowego – wyzwania i osiągnięcia

### Etapy rozwoju polskiej polityki migracyjnej

Rozwój polityki migracyjnej Polski pokazuje zarówno trudności, jak i możliwości, przed jakimi stoi nowy kraj imigracji, który próbuje określić cele, parametry i instrumenty swojej polityki dotyczącej warunków przybycia cudzoziemców, ich pobytu, zatrudnienia i integracji. Proces opracowania krajowej polityki migracyjnej można podzielić na trzy etapy, których granice są w przybliżeniu wyznaczone przez dwa ważne wydarzenia – przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i systemu Schengen.

**Pierwszy etap** rozpoczął się w 1997 roku, wraz z przyjęciem pierwszej wersji nowoczesnej ustawy o cudzoziemcach, i przyniósł kilka zmian prawnych, które zapewniły więcej mechanizmów kontroli (harmonizacja z dorobkiem prawnym Unii Europejskiej). Okres ten, obejmujący negocjacje w sprawie warunków przystąpienia do Unii Europejskiej, charakteryzowało współistnienie coraz bardziej represyjnych metod (wynikających z trwającego procesu „europeizacji” kontroli granicznych i migracyjnych), utrzymujące się restrykcyjne warunki dostępu do rynku pracy i stosunkowo liberalna polityka wizowa, szczególnie wobec obywateli sąsiednich państw spoza Unii Europejskiej. W tym okresie, przed 2004 rokiem, polityka wobec cudzoziemców była bardzo niejednolita, z elementami kontynuacji (polityka w sprawie wiz i rynku pracy), pojawiającymi się nowymi ramami prawnymi (przyjęcie porządku

<sup>23</sup> Umowa Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz Głównego Inspektora Pracy w sprawie zasad współpracy Straży Granicznej i Państwowej Inspekcji Pracy z dnia 18 kwietnia 2008 roku.

<sup>24</sup> Informacje przekazane przez Państwową Inspekcję Pracy.

prawnego Unii Europejskiej) i całkowitym brakiem działań w kilku obszarach (integracja społeczna dla zdecydowanej większości imigrantów). Na tle ogólnego zaostrzenia kontroli na uwagę zasługuje jednak mechanizm złagodzenia polityki – amnestia, którą objęto po raz pierwszy w 2003 roku ściśle określoną grupę nielegalnych imigrantów.

**Drugi etap** – obejmujący lata 2004–2007 – patrząc z perspektywy czasu, można określić jako przejściowy. W tym okresie poddano w wątpliwość pewne założenia w zakresie potrzeb dotyczących migracji. Wobec znacznej skali i trwałości odpływu polskich pracowników za granicę utraciły swoją moc argumenty przeciwko większej otwartości rynku pracy dla cudzoziemców, które dominowały w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, w warunkach wysokiego bezrobocia. W odpowiedzi na postulaty polskich przedsiębiorców (zwłaszcza z branży rolniczej i budowlanej) i ze względu na pojawiający się niedobór pracowników w kilku sektorach, minister pracy i polityki społecznej wydał 30 sierpnia 2006 roku rozporządzenie zezwalające obywatelom państw sąsiadujących z Polską (Białorusi, Rosji i Ukrainy) podejmować pracę sezonową w rolnictwie bez konieczności ubiegania się o pozwolenie na pracę. W tym okresie dostęp do terytorium Polski stał się jednak trudniejszy, ponieważ wprowadzono opłaty za wizy krótkoterminowe, dostosowując przepisy do zasad umowy z Schengen. Doprowadziło to do spadku ruchu granicznego wzdłuż wschodniej granicy Polski. Rosnące ograniczenia w zakresie warunków wjazdu i legalności pobytu w połączeniu z coraz większą skutecznością kontroli na granicy i wewnątrz kraju uświadomiły, że bez nowych regulacji prawnych spora grupa cudzoziemców będzie nadal przebywać w Polsce bez uregulowanego statusu, co może grozić naruszeniem ich praw. W ramach zmian prawa dotyczącego cudzoziemców, prowadzonych w celu harmonizacji z prawem unijnym, w 2007 roku ogłoszono kolejną amnestię migracyjną.

Jednocześnie członkostwo w Unii Europejskiej oznaczało konieczność wprowadzenia działań na rzecz integracji różnych kategorii cudzoziemców, począwszy od osób, które wymagają ochrony. O ile projekty finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich nadal miały ograniczony zasięg, ponieważ nie wprowadzono w życie całościowej polityki integracji, o tyle pozwoliły one ekspertom i praktykom ocenić potrzeby różnych grup docelowych i zasugerować podjęcie odpowiednich działań politycznych w kolejnym etapie rozwoju strategii. Akcesja do Unii Europejskiej miała jeszcze jeden pozytywny skutek – członkostwo i dostosowanie prawodawstwa pozwoliły ujawnić niedostatki oficjalnych działań i podkreślić istotną rolę społeczeństwa obywatelskiego zarówno jako podmiotu podejmującego działania skierowane do migrantów, jak i partnera, z którym należy konsultować strategiczne kierunki polityki państwa.



**Trzeci (obecny) etap** rozwoju polityki rozpoczął się w końcu 2007 roku, kiedy Polska stała się pełnoprawnym członkiem strefy Schengen, w całości wdrażając dorobek prawny Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W tym okresie zakończono proces transpozycji europejskich norm i standardów w prawodawstwie, a długa debata na temat kierunków krajowej polityki migracyjnej, prowadzona wśród urzędników, ekspertów i praktyków, zaowocowała projektem całościowego dokumentu strategicznego, który Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przedłożyło na początku 2011 roku do konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim. Dokument odzwierciedla rodzący się konsensus, że wobec znacznego odpływu siły roboczej imigranci mogą odegrać rolę w wypełnieniu luk w niektórych sektorach, a wobec imigrantów już przebywających w Polsce powinno się podjąć aktywne działania na rzecz ich integracji. Doświadczenia z pionierskich inicjatyw uwzględniono przy opracowywaniu kolejnej tury amnestii migracyjnej, która wejdzie w życie w pierwszej połowie 2012 roku, a także przy liberalizacji warunków ułatwionego dostępu do rynku pracy dla obywateli Ukrainy. Po początkowym spadku ruchu granicznego, związanym z wejściem do strefy Schengen, Polska zdołała odbudować pozycję lidera pod względem liczby różnego typu wiz wydawanych obywatelom krajów Partnerstwa Wschodniego oraz obywatelom Białorusi i Rosji. Jednocześnie polska Straż Graniczna notuje coraz większą skuteczność w zwalczaniu nielegalnej migracji, przenoszeniu ciężaru kontroli z granic wewnętrznych na zewnętrzne i zintensyfikowaniu – wraz z innymi służbami (na przykład Państwową Inspekcją Pracy) – kontroli legalności statusu cudzoziemców w kraju.

### Integracja europejska jako bodziec do przyjęcia skoordynowanego podejścia

Przed krajami Partnerstwa Wschodniego – równoległe z wysiłkami na rzecz zwiększenia możliwości technicznych, wzrostu liczby personelu i poprawy norm – stoi zadanie organizacji i rozdziału środków, co wiąże się z przyjęciem krajowej strategii uwzględniającej wszystkie zaangażowane instytucje. Proces ten obejmuje jasne określenie kompetencji instytucji centralnych i ich służb operacyjnych w realizacji funkcji kontrolnych, zapewnienie niezbędnych środków budżetowych na realizację postawionych zadań i podział procesu reform na zadania przydzielone poszczególnym wydziałom i jednostkom. Gruzja wdraża obecnie krajowy plan organizacji pracy wszystkich instytucji działających na rzecz poprawy skuteczności kontroli granic i przepływu migrantów do kraju i przez jego terytorium.

Polska – będąc jednym z pionierów w tej dziedzinie – może przekazać cenne doświadczenie w zakresie planowania i prowadzenia działań w ramach

zintegrowanego zarządzania granicami, które jest obecnie realizowane w Gruzji. Po decyzji politycznej w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych i po wprowadzeniu fundamentalnych zmian prawnych (przyjęcie zmienionej ustawy o cudzoziemcach w 1997 roku) niezbędnym elementem było planowanie działań wszystkich odpowiedzialnych departamentów i agencji w celu osiągnięcia ostatecznych celów. Koordynacja działań przebiegała na dwóch poziomach: strategicznym, obejmującym uzgodnienie działań różnych ministerstw, i operacyjnym, zapewniającym optymalną alokację zasobów i odpowiedni harmonogram działań służb bezpośrednio odpowiedzialnych za kontrolę granic i migracji.

Na poziomie Rady Ministrów uruchomiono proces koordynowania działań wszystkich ministerstw, których kompetencje obejmują zagadnienia związane z zarządzaniem granicami i migracją. Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 października 1998 roku utworzono Międzyresortowy Zespół do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej, który opracował wiele dokumentów strategicznych określających ramy działań państwa w zakresie zarządzania granicami: *Plan zagospodarowania granicy państwowej w 2000 roku*, *Program zagospodarowania granicy państwowej w latach 2000–2002* oraz *Założenia strategii zagospodarowania granicy państwowej do 2010 roku*.

Na poziomie operacyjnym główną rolę odegrało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, nadzorujące pracę instytucji bezpośrednio odpowiedzialnych za zarządzanie granicami. Resort ten otrzymał zadanie opracowania pierwszego dokumentu planistycznego wśród wszystkich krajów kandydujących, który później stał się standardowym narzędziem planowania działań w tym obszarze. Dokument, zatytułowany *Polska – strategia zintegrowanego zarządzania granicami*, został opublikowany w 1998 roku i zaktualizowany w czerwcu 2000 roku. Wyznaczył on wszystkie niezbędne zadania, jakie państwo polskie powinno podjąć, aż do planowanej daty przekształcenia polskiej granicy w zewnętrzną granicę Unii Europejskiej (31 grudnia 2002 roku).

Dokument ten odegrał ważną rolę w doprowadzeniu do tego, że mimo nieznacznych opóźnień Polska zdołała pomyślnie zakończyć rozmowy na temat rozdziału dotyczącego wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz że wrażliwa dziedzina bezpieczeństwa granic nie stała się przeszkodą w integracji kraju z Unią Europejską. Sukces odniesiono dzięki trzem czynnikom. Po pierwsze, dokument podzielił obowiązki, nie pozostawiając żadnych wątpliwości co do tego, który departament będzie się zajmował jakimi zadaniami, ustalił również wiążące terminy. Po drugie, dokument określił przydział funduszy przeznaczonych na rozwój infrastruktury granicznej, z podziałem według zadań i według instytucji odpowiedzialnej. To pomogło



rządowi zmobilizować zasoby krajowe i zidentyfikować luki, które wymagały zewnętrznego finansowania. Po trzecie, dokument miał wyraźnego „właściciela” i ustalone mechanizmy monitorujące jego wdrażanie.

### Opracowanie całościowej krajowej koncepcji migracji

Do czasu zakończenia procesu integracji z Unią Europejską Polska nie opracowała strategicznej koncepcji krajowej polityki migracyjnej. Można to przypisać współistnieniu niekorzystnego otoczenia politycznego oraz niedostatków w zakresie ram instytucjonalnych i traktowania migracji w polityce państwa. Po pierwsze, o ile przystąpienie do Unii Europejskiej stało się impulsem do zwiększenia wysiłków w wybranych obszarach kontroli granicznej i migracyjnej, o tyle proces reform w tym okresie podkreślał raczej aspekt bezpieczeństwa. Potrzeba sprostania zobowiązaniom akcesyjnym przez dostosowanie ustawodawstwa pozostawiła niewiele miejsca na rozwój całościowej strategii polityki migracyjnej, obejmującej aspekty społeczne i ekonomiczne.

Po drugie, odpowiedzialność za sprawy migracji jest rozproszona między kilkoma instytucjami na szczeblu centralnym. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych jest organem planującym i koordynującym wszystkie aspekty zarządzania migracją związane z bezpieczeństwem. Resort ten sprawuje nadzór nad działalnością służb operacyjnych przeprowadzających kontrole legalności wjazdu i pobytu cudzoziemców – Straży Granicznej i Policji. Minister spraw wewnętrznych nadzoruje ponadto pracę instytucji wydających decyzje w sprawie statusu pobytu – Urzędu do spraw Cudzoziemców i wojewodów. Jednocześnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej odgrywa coraz większą rolę w polskim systemie zarządzania migracją, jest bowiem odpowiedzialne za prowadzenie programów integracyjnych i ułatwienie migrantom włączenia się w rynek pracy.

Opracowanie całościowej koncepcji, obejmującej wszystkie aspekty zjawiska migracji, zostało także opóźnione z powodu niskiego priorytetu tego problemu w polityce państwa. Do 2004 roku w krajowych dokumentach strategicznych niewiele uwagi poświęcano miejscu migrantów w polskim społeczeństwie i w polskiej gospodarce. Utrzymano ograniczenia w dostępie do rynku pracy wobec cudzoziemców, którzy zostali uznani jedynie za uzupełnienie siły roboczej w sektorach odnotowujących poważny brak pracowników. Takie podejście wynikało z opinii na temat przyczyn utrzymywania się wysokiego bezrobocia. Polska polityka wizowa koncentrowała się na złagodzeniu wymagań dotyczących krótkiego pobytu dla znacznej liczby imigrantów z sąsiednich krajów Wspólnoty Niepodległych Państw. Programy integracyjne państwa dla wybranych kategorii imigrantów utworzono dopiero po przystąpieniu do Unii Europejskiej.

Prace nad krajową strategią migracji nabrały tempa po wejściu Polski do Unii Europejskiej i przystąpieniu do strefy Schengen. Było to związane z rosnącą świadomością konieczności zatrudniania zagranicznych pracowników w obliczu znacznego odpływu polskich robotników do Europy Zachodniej. Kolejną zachętą było pojawienie się diaspor imigrantów (ormiańskiej, wietnamskiej) i utrwalenie się stałych szlaków i modeli migracji wahadłowej między zachodnimi regionami Białorusi i Ukrainy a Polską. Po trzecie, integracja z Unią Europejską rozszerzyła zakres zainteresowań polskich instytucji państwowych, wprowadzając takie kwestie, jak pożądany model integracji, uczestnictwo imigrantów w życiu publicznym, łączenie rodzin, dodatkowa ochrona dla wybranych grup cudzoziemców i bezpaństwowców.

Niezbędne do opracowania jednego strategicznego dokumentu w zakresie polityki migracyjnej było powołanie 14 lutego 2007 roku Zespołu do spraw migracji, będącego organem doradczym przy Prezesie Rady Ministrów odpowiedzialnym za koordynację działań związanych z rozwojem strategii. W skład komitetu, któremu przewodniczył minister spraw wewnętrznych, wchodzi przedstawiciele ministerstw i instytucji państwowych zaangażowanych w realizację krajowej polityki migracyjnej. Komitet odpowiada między innymi za analizowanie kierunków reform prawnych i instytucjonalnych w polityce migracyjnej państwa oraz za składanie Radzie Ministrów propozycji dotyczących pożądanych zmian polityki i kompetencji różnych instytucji. Jedną z grup roboczych komitetu otrzymała zadanie opracowania krajowej strategii migracji, uzgodniła wnioski (prowadząc regularne spotkania i stałą współpracę z ekspertami) i przedstawiła projekt dokumentu do konsultacji społecznych. W grudniu 2011 roku ostateczna wersja strategii została przekazana do akceptacji przez premiera.

Dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* stanowi przegląd wszystkich dziedzin polityki migracyjnej państwa i wskazuje priorytety działań rządu. Do raportu ogólnego dołączono plan działania, który ma na celu zapewnienie, żeby wszystkie zaangażowane instytucje prowadziły spójne prace, a inicjatywy dotyczące migracji były realizowane efektywnie. Dokument przedstawia diagnozę i zalecenia w wielu dziedzinach polityki migracyjnej, w tym w legalnej i nielegalnej migracji, obywatelstwie i repatriacji, ochronie i integracji cudzoziemców. Strategia określa priorytety przyjmowania cudzoziemców, upraszcza procedury wydawania zezwoleń na pobyt i na pracę, proponuje amnestię dla nielegalnych imigrantów. Warto zauważyć, że dokument wskazuje potrzebę opracowania skutecznych programów integracji i zwiększenia świadomości polskiego społeczeństwa w kwestii miejsca migrantów i ich specyficznych potrzeb.

## Najnowsze rozwiązania

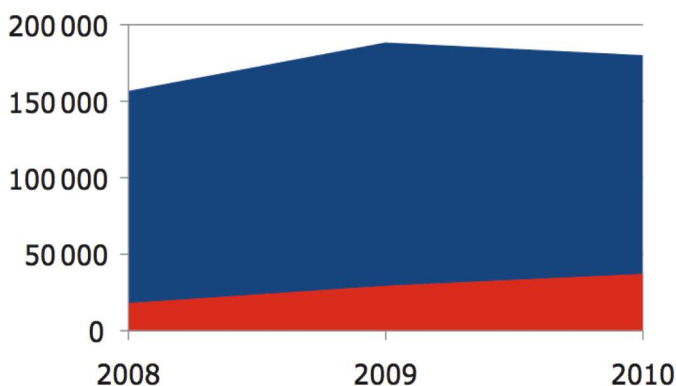
Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej Polska stara się odpowiadać na nową sytuację migracyjną, utrzymując liberalne warunki przekroczenia granicy dla obywateli wschodnich krajów sąsiedzkich, wypełniając luki na rynku pracy powstałe w wyniku emigracji zarobkowej na dużą skalę oraz regulując status zagranicznych rezydentów przez szeroki program amnestii dla migrantów. Chociaż rozwiązania te stanowią kontynuację wcześniejszych działań (o czym była już mowa), to są one wprowadzane w nowym otoczeniu politycznym, będąc częścią polityki krajowej budowanej na fundamencie dorobku prawnego Unii Europejskiej. Jest to widoczne na przykład w dziedzinie wiz, w której Polska wdraża przepisy umowy z Schengen, lub w zakresie dostosowywania prawa, w którym to obszarze Polska musi spełniać także odpowiednie normy europejskie, poddając legalizację pobytu pewnym ograniczeniom, wynikającym z wymagań porządku publicznego i bezpieczeństwa.

**Aktywna polityka wizowa.** Polska w ramach polityki wizowej utrzymuje praktykę ułatwiania wjazdu obywatelom państw Partnerstwa Wschodniego i Rosji, co, z jednej strony, przejawia się dużą liczbą wydawanych wiz, z drugiej zaś strony – stosunkowo gęstą siecią placówek konsularnych w tym regionie. Liczba wiz wydawanych przez polskie placówki konsularne wciąż rośnie – z 789 017 wiz wszystkich typów wydanych w 2009 roku do 895 545 wiz wydanych w 2010 roku (co stanowi wzrost o prawie 14%). Według polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, na Ukrainie, skąd pochodzi najwięcej wniosków o przyznanie wizy, odsetek odrzuconych wniosków był jednym z najniższych w Unii Europejskiej i wyniósł zaledwie 2,9%. Rozkład geograficzny przyznawanych wiz wykazuje wyraźną koncentrację w trzech sąsiadujących z Polską krajach Wspólnoty Niepodległych Państw – ponad 90% wiz wydano na Ukrainie (452 532) i Białorusi (202 157) oraz w Rosji (158 345). Trzy największe konsulaty znajdują się w odległości mniejszej niż 100 kilometrów od polskiej granicy – we Lwowie, w Łucku i Kaliningradzie, Polska chce jednak, aby wizy były również dostępne dla wnioskodawców z bardziej odległych regionów. Choć w momencie przystąpienia do Unii Europejskiej sieć polskich konsulatów na Ukrainie była jedną z największych (pięć konsulatów), to nadal się powiększa (osiem konsulatów w 2011 roku). Ponadto, w świetle spodziewanego wzrostu ruchu transgranicznego z Ukrainą, Polska tworzy sieć czternastu ośrodków składania aplikacji wizowych (w tym w sześciu miastach, w których nie ma polskiego konsulatu).

**Otwarcie rynku pracy.** W 2006 roku obywatele wybranych krajów spoza Unii Europejskiej uzyskali ułatwiony dostęp do polskiego rynku pracy. Trzy kolejne rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej zniósły obowiązek

ubiegania się o pozwolenie na pracę, zastępując go systemem deklaracji składanych przez pracodawców. Nowe rozwiązanie wprowadzono 30 sierpnia 2006 roku i zastosowano jedynie w ograniczonym zakresie wobec obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy, którzy byli zainteresowani podjęciem pracy sezonowej w rolnictwie na okres do trzech miesięcy w ciągu sześciu kolejnych miesięcy. Funkcjonowanie systemu przedłużono 2 lutego 2009 roku, obejmując nim ponadto obywateli dwóch państw Partnerstwa na rzecz Mobilności – Gruzji i Mołdawii, pozwalając im na podjęcie pracy przez sześć miesięcy w roku. Ostatnia nowelizacja (z 20 lipca 2011 roku) przewiduje możliwość zmiany pracodawcy w danym okresie pracy sezonowej. Jak pokazują dane ujęte na rysunku 2, rozwiązania te były szeroko stosowane przez pracowników zagranicznych, a zaproponowany system jest bardziej popularny niż pozwolenia na pracę. W 2010 roku wydano obcokrajowcom ponad 37 tysięcy zezwoleń na pracę i około 180 tysięcy deklaracji (z których, według szacunków, rzeczywiście wykorzystano 70%).

**Rysunek 2.** Zatrudnienie cudzoziemców na podstawie deklaracji pracodawców (kolor niebieski) i pozwoleń na pracę (kolor czerwony) w latach 2008–2010



Źródło: Statystyki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Rząd uznał potrzebę ułatwienia dostępu do rynku pracy dla innych kategorii cudzoziemców. Na podstawie opinii pracodawców i wnioskodawców wysunięto kilka propozycji, które miały służyć uproszczeniu procedur uzyskiwania prawa do pracy, a tym samym stworzeniu bardziej przejrzystych ram ubiegania się o legalną pracę. Rada Ministrów przyjęła 16 sierpnia 2011 roku założenia do projektu nowej ustawy o cudzoziemcach. Wprowadza on następujące rozwiązania: możliwość ubiegania się o zezwolenie na pracę i zezwolenie na pobyt w ramach jednej procedury, możliwość, żeby to sam

cudzoziemiec (a nie pracodawca) występował o tymczasowe zezwolenie na pobyt z prawem do pracy, prawo do zmiany pracodawcy w ramach zezwolenia na pracę, możliwość pozostania w Polsce przez miesiąc po utracie zatrudnienia. Ponadto projekt ten wdraża unijne zasady „niebieskiej karty”, wprowadzając zezwolenia na pobyt czasowy odpowiadające potrzebom pracowników wysoko wykwalifikowanych.

**Amnestia migracyjna.** Dnia 28 lipca 2011 roku polski parlament przyjął ustawę przyznającą nielegalnym imigrantom możliwość legalizacji ich pobytu w Polsce. Ponieważ wcześniejsze działania legalizujące nie przyniosły oczekiwanych rezultatów (z programów tych skorzystało mniej niż 10% nielegalnych imigrantów przebywających w Polsce), tym razem złagodzone wymagane kryteria. Program ten, w przeciwieństwie do poprzednich, nie wymaga przedstawienia dowodu, że migrant dysponuje lokalem i stałym źródłem dochodu. Amnestia ma zastosowanie wobec wszystkich cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce od czterech lat, ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy lub podlegają wydaleniu po dwóch latach pobytu. Program będzie trwał sześć miesięcy (od stycznia do czerwca 2012 roku) i zapewni migrantom spełniającym kryteria uzyskanie zezwolenia na pobyt przez dwa lata.

## Kluczowe wnioski i rekomendacje dla krajów Partnerstwa Wschodniego

Polska wykazuje wolę wsparcia wschodnich partnerów w tworzeniu trwałych rozwiązań, które pozwolą im sprostać nowym wyzwaniom związanym z imigracją i migracją tranzytową. Może również służyć własnym doświadczeniem państwa, które po przystąpieniu do Unii Europejskiej i strefy Schengen z kraju pochodzenia migrantów stało się jednocześnie ważnym ogniwem w europejskim systemie kontroli migracji. Osiągnięcie tego wymagało, z jednej strony, przyjęcia norm technicznych oraz poprawy kontroli granic i migracji, z drugiej zaś strony – działań w zakresie planowania strategicznego, koordynacji między instytucjami i rozwoju ram prawnych.

Przyspieszenie tego procesu nastąpiło po zobowiązaniu się polskiego rządu do przystąpienia do Unii Europejskiej i strefy Schengen. Proces integracji wymagał, aby państwo polskie podzieliło te reformy na etapy, wyznaczając wymierne cele oraz przydzielając zadania i zasoby zaangażowanym instytucjom. W 1998 roku opracowano *Strategię zintegrowanego zarządzania granicą*, a następnie kolejne dokumenty strategiczne służące koordynacji prac nad poprawą kontroli granic i migracji (*Plan działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce*). Następnym elementem budowy po-

tencjału zaangażowanych instytucji było wprowadzenie wielu zmian prawnych, które uregulowały warunki wjazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców (między innymi uchwalenie ustawy o cudzoziemcach). Zmiany prawa wypozażyły Straż Graniczną i inne organy państwowe (na przykład urzędy konsularne, Państwową Inspekcję Pracy) w nowe instrumenty kontroli (metody weryfikacji dokumentów i informacji dostarczonych przez osoby ubiegające się o wizę, wyczerpujące katalogi podstaw odrzucenia wniosków wizowych, odmowy wpuszczenia do kraju i wydalenia z kraju).

Choć uczyniono postępy w podnoszeniu standardów technicznych i zdolności operacyjnych polskich instytucji państwowych w zakresie kontroli migracyjnej, prace nad przygotowaniem całościowej polityki migracyjnej państwa postępowały wolno. Dominował aspekt bezpieczeństwa, działania zaś koncentrowały się na zwiększeniu liczby przeszkód utrudniających wjazd na terytorium kraju oraz środków kontroli pobytu i zatrudnienia. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej polskie saldo migracji uległo zmianie – duża liczba polskich pracowników zaczęła wyjeżdżać do Europy Zachodniej, co zrodziło potrzebę zatrudniania obcokrajowców. Ponadto kolejne przeglądy przepisów migracyjnych podniosły wymagania dotyczące przyznania migrantom legalnego statusu, potencjalnie narażając niektórych obcokrajowców na groźbę otrzymania statusu nielegalnego imigranta.

Od momentu przystąpienia do strefy Schengen Polska poszukuje sposobów pogodzenia obowiązków skutecznej kontroli z własnymi potrzebami w zakresie ułatwiania cudzoziemcom wjazdu na terytorium Polski, dostępu do rynku pracy i umożliwienia imigrantom integracji społecznej. Ważnym krokiem w tym kierunku było opracowanie narodowej strategii migracyjnej, obejmującej wszystkie aspekty pobytu cudzoziemców w Polsce i proponującej nowe rozwiązania prawne i instytucjonalne. Zmieniona ustawa o cudzoziemcach powinna ułatwić procedury uzyskania zezwoleń na pobyt i pracę, z kolei w pierwszej połowie 2012 roku kolejny program służący legalizacji statusu migrantów ma objąć większą liczbę obcokrajowców. Od 2006 roku możliwości podjęcia pracy sezonowej w Polsce stopniowo rozszerzono na obywateli państw Partnerstwa Wschodniego. Rozwijająca się sieć urzędów konsularnych w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw pozwala uzyskać wizy większej liczbie wnioskodawców (w 2010 roku polskie konsulaty na Białorusi i Ukrainie oraz w Rosji wydały ponad 800 tysięcy wiz).

Ogólnie rzecz biorąc, Polska jest wzorem państwa poszukującego optymalnych rozwiązań w krajowej polityce migracyjnej, równoważącego wymagania bezpieczeństwa oraz interesy rynku pracy i społeczeństwa. Jej doświadczenie dowodzi znaczenia budowy trwałych podstaw instytucjonalno-prawnych długoterminowej polityki migracyjnej państwa. Przystąpienie do Unii Europejskiej i strefy Schengen zapewniło takie podstawy,

jasno określając kompetencje zaangażowanych instytucji, tworząc mechanizmy współpracy między instytucjami oraz wprowadzając niezbędne instrumenty kontroli migracji. Podniesienie zdolności instytucji państwowych do wdrożenia procedur postępowania z cudzoziemcami pomogło im określić priorytety całościowej polityki migracyjnej państwa. Od końca 2011 roku projekt strategii migracyjnej czeka na decyzję Prezesa Rady Ministrów, a po zatwierdzeniu prawdopodobnie położy fundamenty pod dalekosiężne działania w takich obszarach, jak dostęp cudzoziemców do rynku pracy, edukacja, polityka społeczna i partycypacja migrantów w innych dziedzinach życia publicznego.



*Tamara Pataraiia*

## Rozwój polityki migracyjnej w Gruzji

### Wstęp

Zarządzanie migracją ma istotny wpływ na rozwój społeczny, gospodarczy i demograficzny kraju. Oddziałuje również na priorytety jego polityki zagranicznej. Ponieważ Unia Europejska, Stany Zjednoczone oraz inne rozwinięte kraje zachodnie i organizacje międzynarodowe (Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju, Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji) włączyły tematy związane z migracją do ramowych programów współpracy z Gruzją, z nową mocą podkreślono kwestię opracowania polityki migracyjnej. Na przykład w 2006 roku w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przyjęto Plan Działania Unia Europejska – Gruzja (*EU-Georgia Action Plan*), w którym wiele uwagi poświęcono rozwojowi skutecznych mechanizmów i zastosowaniu europejskich zasad w zarządzaniu migracją w Gruzji. W dokumencie tym ustalono również konkretne priorytety dotyczące migracji, takie jak rozwój krajowej strategii w dziedzinie migracji, ochrony praw i obowiązków cudzoziemców, bezpaństwowców i migrantów czasowych, integracja wybranych kategorii cudzoziemców, przestrzeganie norm ochrony uchodźców. Zamierzenia nakreślone w Planie Działania Unia Europejska – Gruzja mają także na celu wzmocnienie zdolności państwa do zwalczania handlu ludźmi i przemytu migrantów.

Gruzja nie ma obecnie krajowej strategii w dziedzinie migracji, która odpowiadałaby na zróżnicowane potrzeby i wyrażałaby troskę państwa o sprawy migracji. Ramowa współpraca z Unią Europejską może się więc stać dla Gruzji elastycznym narzędziem rozwijania całościowych rozwiązań w dziedzinie migracji, a także stanowić dobrą okazję do podjęcia działań na rzecz wypracowania strategii migracji zgodnej z międzynarodowymi standardami. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że celem polityki migracyjnej powinno być



zmniejszenie emigracji z danego kraju przez poprawę polityki państwa w zakresie pomocy społecznej, likwidację ubóstwa i zwiększanie udziału migrantów w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju. Poza tym polityka migracyjna powinna szukać odpowiedzi na problemy związane z nielegalną migracją, szczególnie handlem ludźmi i przemytem migrantów.

Niniejszy rozdział stanowi próbę przeglądu sytuacji migracyjnej w Gruzji i oceny obecnego stanu rzeczy w zakresie opracowywania rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Opracowanie składa się z pięciu części. Pierwsza część przedstawia położenie geopolityczne Gruzji i wpływ tego położenia na tendencje migracyjne w kraju i jego sąsiedztwie. Część ta opisuje także wpływ stosunkowo niestabilnego otoczenia politycznego w regionie oraz poziomu rozwoju gospodarczego na skalę emigracji i imigracji. Rozwój współpracy między Gruzją a organizacjami międzynarodowymi może zapewnić gruzińskiemu rządowi korzystne warunki poprawy efektywności instytucji państwowych i wprowadzenia odpowiednich mechanizmów proceduralnych w celu usprawnienia kontroli przepływów migracyjnych.

Druga część skupia się na wysiłkach Unii Europejskiej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która obok innych priorytetów ma na celu zacieśnienie współpracy z Gruzją i jej sąsiadami w kwestiach dotyczących migracji. Szczególnie ma zachęcać kraje partnerskie do zapobiegania nielegalnej migracji, ustanowienia ram polityki migracyjnej, efektywnego zarządzania granicami i współpracy w zakresie powrotów i readmisji nielegalnych imigrantów. Ta część opisuje także, w jaki sposób udana współpraca pozwala Unii Europejskiej przedstawić nowe inicjatywy, takie jak ułatwienia w polityce wizowej i zwiększanie mobilności obywateli tego kraju, co może stać się dla Gruzji zachętą do dalszego wdrażania reform związanych z kwestiami migracyjnymi.

Trzecia część wskazuje braki w gruzińskim prawodawstwie w dziedzinie migracji w porównaniu z międzynarodowymi normami i standardami. W tej części zwraca się uwagę, że w wypadku braku całościowej polityki, z czym obecnie mamy do czynienia w Gruzji, ważne są dobre przepisy prawne, umożliwiające skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi i zgodność z wymaganiami Unii Europejskiej. Oceny zawarte w tej części wykazują również, że liczne wyzwania związane z migracją, przed którymi stoi dzisiaj Gruzja, wymagają bardziej całościowego podejścia. Szczególnie przyjęcie krajowej strategii migracyjnej będzie stanowić dobry punkt wyjścia dalszych działań na rzecz udoskonalenia gruzińskich przepisów prawnych dotyczących migracji.

Czwarta część raportu opisuje główne niedociągnięcia w zarządzaniu migracją w Gruzji, takie jak brak całościowego dokumentu definiującego politykę migracyjną. Zawiera również przegląd dotychczasowych wysiłków Gruzji na rzecz opracowania krajowej strategii migracji, tak aby spełnić międzynarodowe wymagania dotyczące zagadnień migracji, określone w Planie Działania

Unia Europejska – Gruzja. Utworzenie Państwowej Komisji do spraw Migracji, koordynującej działania różnych instytucji, jest krokiem w kierunku opracowania krajowej strategii migracyjnej. Oczekuje się, że poprawi ona zdolność Gruzji do skutecznego zarządzania migracją, a także stworzy warunki ściślejszej koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi w sferze gospodarki, polityki społecznej, pracy, handlu, zdrowia, kultury i bezpieczeństwa.

Ta część zawiera także przegląd obowiązków różnych instytucji rządowych, które zajmują się zagadnieniami związanymi z migracją. Działania tych instytucji w znacznym stopniu uległy zmianie po wprowadzeniu Planu Działania Unia Europejska – Gruzja w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zwłaszcza po podpisaniu umów na temat ułatwień wizowych i readmisji między Unią Europejską i Gruzją, które weszły w życie 1 marca 2011 roku. Reformy nie zostały jeszcze zakończone. Wydaje się więc, że jest zbyt wcześnie, aby omawiać ustalone zasady zarządzania migracją w Gruzji. Głównym wyzwaniem, przed jakim stoi obecnie gruziński rząd, jest opracowanie krajowej polityki migracyjnej.

W piątej części niniejszego opracowania zawarto najważniejsze wnioski.

## **Tendencje migracyjne w Gruzji**

Położenie geopolityczne Gruzji sprawia, że państwo to może służyć jako kraj tranzytowy między Europą i Azją, łącząc systemy energetyczne i transportowe obu tych kontynentów. Potencjał ten stwarza jednocześnie zagrożenia związane z globalnymi procesami migracyjnymi. Dodatkowo pogłębia je niestabilna sytuacja w regionie Południowego Kaukazu.

Od 1990 roku region ten cierpi z powodu trzech nierozwiązanych konfliktów, które utrudniają tamtejszym krajom nawiązanie bliższej współpracy i rozwój wspólnej infrastruktury telekomunikacyjnej. Wszystkie trzy kraje Południowego Kaukazu – Armenia, Azerbejdżan i Gruzja – mają nieprzyjazne relacje z sąsiadami: brak stosunków dyplomatycznych między Armenią i Azerbejdżanem oraz Armenią i Turcją, a także trwający od sierpnia 2008 roku konflikt między Gruzją i Rosją, skutkujący trudnościami w podróżowaniu i transporcie między tymi państwami. Ponadto od czasu rozpadu Związku Radzieckiego nie wytyczono w pełni granic państwowych w tym regionie.

Kluczowi uczestnicy procesu pokojowego w rejonie Południowego Kaukazu różnią się w podejściu do kwestii zarządzania konfliktem, bezpieczeństwa regionalnego i stabilności. Te odmienne postawy miały wpływ na rozwiązywanie konfliktów w regionie i prawdopodobnie nadal tak będzie. Z tego powodu Południowy Kaukaz wciąż jest zagrożony destabilizacją

militarną oraz wzrostem liczby uchodźców i przesiedleńców wewnętrznych. Otoczenie to ogranicza możliwości rozwoju gospodarczego w tym regionie.

Otoczenie geopolityczne nakłada na gruziński rząd odpowiedzialność za podjęcie realnych działań i przyjęcie zasad polityki migracyjnej zgodnych z międzynarodowymi standardami, a także za prowadzenie skutecznej polityki zarządzania migracją. W ostatnich latach pogłębione relacje między Gruzją a organizacjami międzynarodowymi, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Stanami Zjednoczonymi i innymi krajami rozwiniętymi stworzyły korzystne warunki rozwoju sprawnie funkcjonujących instytucji państwowych. Współpraca ta sprzyja również poprawie polityki migracyjnej i zarządzania migracją.

Skomplikowane środowisko geopolityczne, zagrożenia dla integralności terytorialnej i stabilności oraz ograniczone możliwości ekonomiczne tworzenia miejsc pracy sprawiają, że Gruzja jest krajem pochodzenia migrantów, a jednocześnie krajem docelowym dla różnych kategorii migrantów, w tym migrantów tranzytowych i nieregularnych.

**Gruzja jako kraj pochodzenia.** Badania prowadzone przez różne organizacje międzynarodowe wskazują, że głównymi krajami docelowymi dla gruzińskich emigrantów są Federacja Rosyjska, Armenia, Azerbejdżan, Ukraina, Turcja, Niemcy, Grecja, Izrael, Stany Zjednoczone, Hiszpania i Cypr<sup>1</sup>. Według *Migration Factbook*, opublikowanego przez Bank Światowy, do 2010 roku liczba gruzińskich migrantów w Rosji wzrosła do 644 tysięcy osób (ponadto 72 410 osób przebywa na Ukrainie, 41 817 – w Grecji, 18 164 – w Niemczech, 10 700 – w Hiszpanii, 7399 – w Turcji i 465 – w Polsce<sup>2</sup>).

Określenie całkowitej liczby migrantów z Gruzji za granicą jest dość trudne, jeśli nie niemożliwe, ponieważ osoby podejmujące decyzję o opuszczeniu kraju ze względów społeczno-ekonomicznych, aby osiągnąć swój cel, są gotowe użyć wszelkich sposobów, legalnych i nielegalnych. Z tego powodu nie ma wiarygodnych informacji na temat liczby Gruzinów, którzy wyemigrowali za granicę.

Badania prowadzone przez organizacje międzynarodowe pozwalają jednak przyjąć kilka założeń na temat ogólnych tendencji emigracji z Gruzji. Badania opublikowane ostatnio przez Bank Światowy i inne organizacje międzynarodowe wskazują wzrost skali emigracji z Gruzji<sup>3</sup>. Również oficjalne dane potwierdzają to zjawisko. Według spisu powszechnego z 2002 roku,

<sup>1</sup> *Migration in Georgia: A Country Profile 2008*, International Organization for Migration, Geneva 2008 – [http://jcp.ge/iom/pdf/M\\_Georgia.pdf](http://jcp.ge/iom/pdf/M_Georgia.pdf) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku]; *The Migration and Remittances Factbook 2011*, World Bank – <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Georgia.pdf> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>2</sup> *The Migration and Remittances Factbook 2011*, op. cit.

<sup>3</sup> *Ibidem*. Por. *Bilateral Migration and Remittances 2010*, World Bank – <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22803131~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

około 113 tysięcy Gruzinów wyjechało z kraju, a wyniki badania przeprowadzonego w 2008 roku przez Krajowy Urząd Statystyczny Gruzji pokazują, że wyemigrowało 173 tysięcy Gruzinów<sup>4</sup>.

Gruzja jak dotąd nie zawarła porozumień dwustronnych w sprawie zatrudnienia obcokrajowców z głównym krajami docelowymi, do których przybywają gruzińscy migranci<sup>5</sup>. Wobec braku prawnych możliwości ułatwiających migrację w poszukiwaniu pracy, większość emigrantów z Gruzji nie jest w stanie uzyskać oficjalnego pozwolenia na pracę w innych krajach i pracuje przede wszystkim na czarno. Biorąc pod uwagę wysoki poziom bezrobocia w kraju, można założyć, że migracja zarobkowa stała się istotnym elementem strategii gospodarczej Gruzji, mogącym się przyczynić do zwiększenia dochodów budżetu państwa. Jednocześnie prawa gruzińskich migrantów zarobkowych nie są wystarczająco chronione. Z powodu nielegalnego statusu i obawy przed deportacją często od lat nie mogą oni wrócić do Gruzji, żeby odwiedzić swoje rodziny<sup>6</sup>.

W rezultacie nie powstał żaden system monitorowania legalnego przepływu migracji zarobkowej z kraju. Jest jednak oczywiste, że przekazy pieniężne zwiększają dochody wielu gruzińskich rodzin. Według danych Narodowego Banku Gruzji, średnia roczna kwota przekazów pieniężnych w ostatnich latach wyniosła około 1 miliarda USD, co stanowi blisko 8% PKB kraju<sup>7</sup>. Kwota ta nie wyróżnia się szczególnie w porównaniu z innymi krajami byłego Związku Radzieckiego (Mołdawia – 30%, Tadżykistan – 50%), ale jej udział w PKB Gruzji jest znaczny.

**Tabela 1.** Wartość przekazów pieniężnych przesłanych przez imigrantów gruzińskich

Rok	Kwota przekazów (w tysiącach USD)	PKB (w tysiącach USD)	PKB (w %)
2008	1 002 122	12 800 000	7,83
2009	841 775	10 767 000	7,82
2010	939 669	11 663 400	8,06

Źródło: Narodowy Bank Gruzji.

Oprócz rozwiązywania problemów migrantów ekonomicznych Gruzja musi reagować na potrzeby określonych grup migrantów przebywających w Gruzji i uwzględnić ich zróżnicowane potrzeby. Historia dwóch nieroz-

<sup>4</sup> Dane Krajowego Urzędu Statystycznego Gruzji z 27 grudnia 2011 roku.

<sup>5</sup> Migracja zarobkowa z Gruzji i dwustronne umowy w sprawie migracji – por. *Needs and Prospects, Policy Review*, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisi 2009.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Por. [http://geostat.ge/?action=page&p\\_id=118&lang=geo](http://geostat.ge/?action=page&p_id=118&lang=geo) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

wiązanych konfliktów wewnętrznych i bliskie sąsiedztwo Rosji w regionie Północnego Kaukazu sprawiły, że Gruzja stała się schronieniem dla uchodźców (głównie z Czeczenii, skąd pochodzi 0,7% imigrantów) oraz setek tysięcy uchodźców wewnętrznych (*internally displaced persons*, IDP). Osoby te należą do najbardziej zagrożonych grup przebywających w Gruzji. Jeśli ich prawa nie będą odpowiednio chronione, może to wpływać na dynamikę przepływów migracyjnych poza granice międzynarodowe Gruzji.

Ogółem grupa docelowa polityki migracyjnej i azylowej kraju liczy około 345 530 osób przebywających w Gruzji. Blisko 247 tysięcy tych osób to uchodźcy wewnętrzni, około 900 osób to uchodźcy (głównie z Czeczenii), a 30 osób ubiega się o azyl. Liczba osób przebywających na terenie kraju bez potwierdzonego obywatelstwa wynosi 1,8 tysiąca<sup>8</sup>.

**Tabela 2.** Kategorie podmiotów gruzińskiej polityki migracyjnej<sup>9</sup>

Kategoria	Pochodzenie	Łączna liczba
Ogółem		345 530
Uchodźcy	różne	900
Osoby ubiegające się o azyl	różne	30
Osoby ubiegające się o azyl	Gruzja	247 000
Osoby mające status podobny do przesiedleńców wewnętrznych	Gruzja	96 000
Bezpaństwowcy	bezpaństwowcy	1800

Źródło: Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju, Gruzja.

Po wojnie z sierpnia 2008 roku międzynarodowi donatorzy udzielili Gruzji znacznego wsparcia politycznego i finansowego, a także praktycznej pomocy w okresie powojennym. Celem tego wsparcia była poprawa warunków życia ludzi dotkniętych przez konflikt i zaspokojenie podstawowych potrzeb przesiedleńców wewnętrznych z konfliktów zbrojnych z 1992 i 2008 roku. W maju 2009 roku przyjęto plan działania określający realizację Strategii Państwa w sprawie Przesiedleńców Wewnętrznych na lata 2009–2012. Działania te podjęto głównie po to, aby złagodzić najbardziej palące problemy, jakie nę-

<sup>8</sup> 2011 UNHCR country operations profile – Georgia – <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d2e6> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>9</sup> Dane z raportu Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od stycznia do czerwca 2010 roku nieznacznie się różnią od danych dostarczanych przez Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju. Według raportu Rzecznika Praw Obywatelskich, od czasu wojny z 2008 roku rząd Gruzji zarejestrował 15 912 uchodźców wewnętrznych, a w kraju przebywa 249 365 uchodźców wewnętrznych z Abchazji i Osetii Południowej. Nie zmienia to w żadnym wypadku ogólnego obrazu.

kają po wojnie przesiedleńców wewnętrznych, a także żeby zapewnić im podstawowe warunki bytowe i zniechęcić ich do opuszczenia kraju.

**Gruzja jako szlak tranzytowy dla handlu ludźmi.** Według doniesień różnych międzynarodowych organizacji działających w obszarze migracji, terytorium Gruzji nie jest powszechnie uznawane za obszar tranzytowy dla przepływów migracyjnych. Jest tak głównie dlatego, że kraje Południowego Kaukazu nie mają dobrze rozwiniętej sieci transportu regionalnego i bezpośrednich połączeń z państwami Unii Europejskiej – z wyjątkiem szlaków morskich i powietrznych. Gruzja nie ma granic lądowych z jakimkolwiek państwem Unii Europejskiej, nie znajduje się także na najkrótszej trasie łączącej kraje pochodzenia migrantów i kraje przeznaczenia<sup>10</sup>. W raporcie Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji za 2008 rok stwierdzono, że Gruzja jest krajem tranzytowym głównie dla migrantów z Iranu, Armenii, Federacji Rosyjskiej i innych krajów byłego Związku Radzieckiego. Nielegalni migranci często korzystają ze szlaku przez Turcję, żeby udać się do Grecji, Bułgarii lub innych krajów europejskich.

Gruzja może być również wykorzystywana jako kraj tranzytowy dla handlu ludźmi. Jest ona krajem pochodzenia w wypadku przemytu migrantów do Turcji, Europy Zachodniej i Zjednoczonych Emiratów Arabskich oraz służy jako kraj tranzytowy dla przemytu ofiar handlu ludźmi z Ukrainy, Mołdawii i Rosji<sup>11</sup>. Według raportu amerykańskiego Departamentu Stanu, czasami mężczyźni poszukujący pracy są również zmuszani do przymusowej pracy w Gruzji<sup>12</sup>.

Aby sprostać wyzwaniom w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi, od 2006 roku przyjęto w Gruzji wiele zmian legislacyjnych. Przeprowadzono także kampanie informacyjne, szkolenia i inne działania. Ustanowiono skuteczne mechanizmy w celu karania przestępców, wymiany informacji między zainteresowanymi instytucjami państwowymi oraz identyfikacji i ochrony ofiar. W 2009 roku władze oskarżyły o handel ludźmi czterdzieści osób, w tym trzy osoby o zmuszanie do pracy przymusowej. Dla porównania – w 2008 roku oskarżono dziesięć osób o handel żywym towarem w celach seksualnych. Zgodnie z dziesiątym rocznym sprawozdaniem amerykańskiego Departamentu Stanu za 2010 rok, Gruzja utrzymała swoją pozycję wśród krajów grupy pierwszej. Oznacza to, że rząd spełnia minimalne standardy w zakresie eliminacji zjawiska handlu ludźmi.

<sup>10</sup> *Migration in Georgia: A Country Profile 2008*, op. cit., s. 13.

<sup>11</sup> *Trafficking in Persons Report*, U.S. Department of State, czerwiec 2010 roku – <http://www.state.gov/documents/organization/82902.pdf> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>12</sup> *Trafficking in Persons Report*, U.S. Department of State, 2007 rok – <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/142760.htm> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].



**Gruzja jako kraj docelowy.** Gruzja rzadko jest krajem docelowym dla migrantów. Według opublikowanych przez Bank Światowy wyników badania salda migracji, liczba emigrantów znacznie przewyższa liczbę imigrantów<sup>13</sup>. Rząd gruziński nie w pełni jednak podziela tę opinię. Zgodnie z danymi Narodowego Biura Statystycznego Gruzji, saldo migracji było ujemne (–12 100) w 2006 roku i dodatnie (+18 100) w 2010 roku, co wskazuje na znaczny wzrost liczby imigrantów w ostatnich kilku latach.

Można więc przyjąć, że pojawiające się wyzwania i zagrożenia zasługują na uwagę i zmuszają do opracowania odpowiednich nowych instrumentów, które pozwolą zmierzyć się z ewentualnym napływem do kraju imigrantów o nieuregulowanym statusie. Może to w przyszłości być problemem, ponieważ obecnie gruzińskie przepisy dotyczące imigrantów są liberalne i przewidują uproszczone procedury uzyskania zezwolenia na pobyt. Przepisy prawne regulujące status obcokrajowców i warunki ich wjazdu nie dzielą migrantów ekonomicznych na kategorie „pracobiorca” i „pracujący na własny rachunek (inwestor)”<sup>14</sup>. Gruzini przywódcy polityczni uzasadniali obecne prawo potrzebą przyciągnięcia do Gruzji zagranicznych pracowników i inwestorów, którzy są postrzegani jako ważny „czynnik napędzający” gruzińską gospodarkę i gruzińskie rolnictwo oraz – szczególnie – rozwój branży turystycznej<sup>15</sup>. Mimo że liberalna polityka wizowa wynika ze społecznych i z gospodarczych potrzeb kraju, to w celu zapewnienia przyjaznego środowiska dla rozwoju gospodarki i przyciągnięcia inwestycji niezbędne jest zarządzanie procesami migracji i ich skuteczniejsza regulacja. W związku z tym wskazane jest utrzymanie liberalnej polityki wizowej przy jednoczesnym prowadzeniu skutecznego zarządzania migracją.

Poza tym trzeba wziąć pod uwagę, że w 2012 roku Gruzja przyjęła na siebie obowiązek repatriacji do Gruzji tysięcy Meschetyńców, którzy zostali deportowani w czasach sowieckich – w połowie lat czterdziestych XX wieku.

<sup>13</sup> Dane są szacunkami obejmującymi okres pięcioletni. Aby otrzymać szacunkowe dane na temat salda migracji netto, Wydział Ludnościowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations Population Division, UNPD) uwzględnia historię migracji lub politykę migracyjną dla danego kraju i napływ uchodźców w ostatnich okresach. Dane do opracowania oficjalnych szacunków pochodzą z różnych źródeł, w tym ze statystyk z granicy, z wpisów administracyjnych, ankiet i spisów. Jeśli z powodu niewystarczających danych nie można dokonać oficjalnych szacunków, saldo migracji jest obliczane przez równanie bilansu, które jest różnicą między ogólnym wzrostem liczby ludności a przyrostem naturalnym w okresie między spisami – por. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Georgia.pdf> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>14</sup> *Review Migration Management in Georgia, Assessment Mission Report*, styczeń 2008 roku.

<sup>15</sup> Oświadczenie prezydenta Micheila Saakaszwilego podczas ceremonii wręczenia nagród gruzińskiego Ministerstwa Gospodarki i Zrównoważonego Rozwoju dla przedsiębiorców i firm, która odbyła się 11 maja 2011 roku. Por. „Civil Georgia”, Tbilisi, 12 maja 2011 roku – <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23432> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

Nakłada to na rząd obowiązek zapewnienia właściwego środowiska dla ich repatriacji i integracji oraz zapewnienia im mieszkania i odpowiednich gwarancji socjalnych. Repatriacja i integracja Meschetyńców wydaje się obecnie dużym wyzwaniem dla kraju. W 1999 roku rząd gruziński zobowiązał się do repatriacji i reintegracji Meschetyńców w ciągu dwunastu lat (był to warunek członkostwa Gruzji w Radzie Europy). Około 300–450 tysięcy deportowanych Meschetyńców mieszka obecnie w różnych krajach, głównie w byłych republikach Związku Radzieckiego. Gruzńska ustawa o repatriacji, która weszła w życie w 2007 roku, jest próbą przywrócenia sprawiedliwości historycznej przez regulację mechanizmów prawnych, pozwalając na przyznanie deportowanym Meschetyńcom obywatelstwa gruzińskiego<sup>16</sup>. Do 2010 roku gruziński rząd rozpatrzył 5841 wniosków (dotyczących 8,9 tysiąca osób) o przyznanie statusu repatrianta, za czym ma iść przyznanie obywatelstwa gruzińskiego. Problem ten stanowi kolejne wyzwanie dla krajowej polityki migracyjnej w Gruzji.

## Wsparcie ze strony Unii Europejskiej w celu poprawy zarządzania migracją w Gruzji

Państwa członkowskie Unii Europejskiej mają bogate doświadczenie w reagowaniu na imigrację o charakterze nieuregulowanym i w udzielaniu pomocy osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej, korzystając z rozwiązań przyjętych na poziomie unijnym. Unia Europejska jest odpowiedzialna za utrzymanie i umacnianie swojej tradycji udzielania azylu i ochrony, zapewnienia szybkiej pomocy wszystkim osobom znajdującym się w potrzebie i zagwarantowania schronienia tym, którzy potrzebują ochrony międzynarodowej<sup>17</sup>. Jednocześnie Unia Europejska opracowała odpowiednie narzędzia w celu zapobiegania naruszeniom granicy przez dużą liczbę nielegalnych imigrantów. W ostatnich latach głównym elementem unijnej polityki migracyjnej stało się pogłębienie dialogu i współpracy z krajami sąsiadującymi, zwłaszcza z tymi, w których ostatnio sytuacja była niepewna z powodu niepokojów politycznych lub konfliktów zbrojnych i które z tego powodu mogą stać się miejscem pochodzenia i tranzytu migrantów o nieuregulowanym statusie<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> *Deported Meskhetians: To Fergana and Back*, „Journal Tabula”, 10 maja 2011 roku – <http://en.tabula.ge/article-4087.html> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>17</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji, Bruksela, 4 maja 2011 roku, COM (2011) 248 wersja ostateczna – [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v11.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>18</sup> *Ibidem*.



Obecne tendencje migracyjne w Gruzji są także przedmiotem polityki migracyjnej Unii Europejskiej dotyczącej migrantów o charakterze ekonomicznym i o nieuregulowanym statusie. Unia Europejska rozwija współpracę z sąsiednimi państwami, szczególnie z Gruzją i innymi krajami Południowego Kaukazu, na zasadzie warunkowości w kwestii migracji. Ma to na celu zachęcenie krajów partnerskich do zapobiegania nielegalnej migracji, ustanowienia realnej polityki migracyjnej, skutecznego zarządzania granicami i współpracy w dziedzinie powrotów nielegalnych migrantów i ich readmisji<sup>19</sup>. Udana współpraca pozwala Unii Europejskiej przedstawiać kolejne zachęty, jak ułatwienia wizowe i polityka mobilności wobec obywateli danego kraju.

Z tego powodu konieczność rozwoju polityki migracyjnej i ustanowienia skutecznych ram zarządzania migracją w Gruzji została umieszczona wysoko na liście priorytetów politycznych, na równi z pogłębieniem stosunków Unia Europejska – Gruzja w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Unia Europejska zainicjowała z Gruzją wiele programów dotyczących migracji w ramach Planu Działania Unia Europejska – Gruzja, który został zainaugurowany w 2006 roku, a wszedł w życie w 2007 roku. W komunikacie do Parlamentu Europejskiego z 16 maja 2007 roku Komisja Europejska zaproponowała ułatwienia w wydawaniu wiz i rozważenie zawarcia umów o readmisji z Gruzją i innymi krajami Południowego Kaukazu, a także zapewnienie dalszego wsparcia dla tych państw w zakresie zarządzania ich granicami, walki z przestępczością zorganizowaną i z fałszowaniem dokumentów<sup>20</sup>. Od tego czasu poprawa zarządzania migracją jest jednym z priorytetów, który wpisuje się w ramy współpracy Unia Europejska – Gruzja, wspieranej przez unijne programy pomocy finansowej i technicznej.

Plan Działania Unia Europejska – Gruzja z 2006 roku definiuje rozwój ogólnokrajowej strategii w dziedzinie migracji i odpowiedniego planu działania jako jeden z głównych priorytetów Gruzji, zachęca do monitorowania procesów migracyjnych, skutecznej koordynacji między organami rządowymi, wzmocnienia dialogu z Unią Europejską w sprawie ułatwień wizowych i readmisji. Ponadto w ramach tego planu Gruzja zobowiązała się dokonać przeglądu swojej polityki wobec uchodźców i przesiedleńców wewnętrznych w celu zapewnienia im bezpieczeństwa i właściwej integracji w społecznościach przyjmujących. Ogólnie rzecz biorąc, bardziej skuteczne egzekwowanie prawa, wyższy poziom ochrony praw człowieka, demokracja i skuteczna

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Komunikat Komisji z dnia 16 maja 2007 roku do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat stosowania globalnego podejścia do migracji do wschodnich i południowo-wschodnich regionów sąsiadujących z Unią Europejską, COM(2007) 247 [wersja ostateczna niepublikowana w Dzienniku Urzędowym] – [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114565\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114565_en.htm) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

administracja są niezbędnymi czynnikami zapewnienia skutecznego zarządzania migracją w Gruzji. Jest to podstawa intensyfikacji współpracy między Unią Europejską a Gruzją. Partnerstwo Wschodnie, zainicjowane przez Unię Europejską w 2009 roku, stworzyło Gruzji i pięciu innym krajom regionu nowe możliwości zacieśnienia współpracy z Unią Europejską. Inicjatywa ta określiła warunki perspektywicznej liberalizacji polityki wizowej.

Zakres i intensywność reform instytucjonalnych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które zrealizowano ostatnio w Gruzji przy wsparciu Unii Europejskiej, pomogły temu państwu częściowo spełnić wymagania określone w dokumentach o współpracy między Unią Europejską a Gruzją, szczególnie ujęte w planie działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Obejmuje on działania w zakresie zarządzania granicami, bezpieczeństwa dokumentów, walki z korupcją, przestępczością i handlem ludźmi. Część reform w wymienionych dziedzinach przyczyniła się do pomyślnego zakończenia negocjacji w sprawie ułatwień wizowych i umów o readmisji w 2010 roku.

Przed Gruzją – mimo podjęcia szeroko zakrojonych reform – nadal stoją wyzwania w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Sprostanie tym wyzwaniom jest niezbędne do spełnienia kryteriów Unii Europejskiej. Gruzja zamierza więc podjąć działania przeciw korupcji, kontynuować wysiłki w celu ustanowienia rządów prawa, zapewnić niezawisłość sądów i przedsięwziąć stanowcze środki dotyczące bezpieczeństwa granic, a także koncentrujące się na stworzeniu sprawnego systemu zarządzania danymi osobowymi.

Szczególnie ostatnie badania potwierdziły, że z codziennego życia większości obywateli w Gruzji w znacznym stopniu wyeliminowano korupcję<sup>21</sup>. Wielu przedstawicieli organizacji międzynarodowych (w tym Unii Europejskiej<sup>22</sup>) uważa jednak, że Gruzja nadal boryka się z trudnościami w zwalczaniu korupcji, twierdzi także, że jeśli kraj ten chce się zbliżyć do Unii Europejskiej, musi zmierzyć się z problemem korupcji instytucjonalnej. Poza tym Unia Europejska w planie działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa za bardzo istotną uważa zdolność Gruzji do reformy systemu sądownictwa, stwierdza ponadto, że walce z korupcją i zwalczaniu przestępczości może

<sup>21</sup> Gruzja zajmuje 64. pozycję wśród 183 krajów sklasyfikowanych w globalnym Indeksie Percepcji Korupcji (Corruption Perceptions Index, CPI) 2011, który mierzy postrzegany poziom korupcji. Wynik za 2011 rok wskazuje, że poziom postrzeganej korupcji w Gruzji jest niższy niż w kilku państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym Słowacji, Włoch, Grecji, Rumunii i Bułgarii, oraz krajach Bałkanów Zachodnich. Turcja zajmuje nieco wyższą, 61. pozycję. Postrzegany poziom korupcji w krajach sąsiadujących z Gruzją jest znacznie wyższy: Armenia plasuje się na 129., a Rosja i Azerbejdżan *ex aequo* na 143. pozycji.

<sup>22</sup> *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010, Country Report: Georgia* – [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec\\_11\\_649\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_649_en.pdf) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

służyć poprawie i wzmocnienie niezależności oraz bezstronności wymiaru sprawiedliwości<sup>23</sup>.

Niemniej jednak reformy, jakie Gruzja przeprowadziła w organach i instytucjach zajmujących się zagadnieniami związanymi z migracją, pomogły w 2010 roku Unii Europejskiej i Gruzji zacieśnić współpracę i podpisać umowy o ułatwieniach wizowych i o readmisji. Realizacja tych umów umożliwiła Gruzji kontynuowanie i pogłębienie współpracy z Unią Europejską w celu pełnego wykorzystania możliwości liberalizacji polityki wizowej z Unią Europejską. Partnerstwo Wschodnie nadal pozostaje główną ramową inicjatywą unijną, której celem jest wspieranie Gruzji w dalszych ułatwieniach na rzecz „mobilności pracowników w prawidłowo zarządzanym i bezpiecznym otoczeniu”<sup>24</sup>.

Przywódcy unijnych państw członkowskich, przedstawiciele Unii Europejskiej i głowy państw z krajów Partnerstwa Wschodniego w deklaracji przyjętej podczas szczytu w Warszawie 29–30 września 2011 roku ponownie potwierdzili, że po skutecznym wdrożeniu umów o ułatwieniach wizowych i readmisji Unia Europejska i kraje partnerskie podejmą stopniowe działania na rzecz wprowadzenia systemu bezwizowego<sup>25</sup>. Dokument przyznaje także, że liberalizacja polityki wizowej będzie możliwa dopiero po spełnieniu wszystkich wymagań Unii Europejskiej i po wdrożeniu dwufazowych planów działania na rzecz liberalizacji polityki wizowej, obejmujących właściwie zarządzaną i bezpieczną mobilność pracowników.

Deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego może stanowić zachętę dla Gruzji do kontynuowania reform i zapewnienia właściwej realizacji umów o ułatwieniach wizowych i o readmisji. W rezultacie pomogłoby to wynegocjować plan działań w celu wprowadzenia ruchu bezwizowego z Unią Europejską. Postęp w realizacji umów będzie dobrym kryterium, jakie Unia Europejska rozważy przy podejmowaniu decyzji o tym, kiedy zaoferować Gruzji plan działania w sprawie liberalizacji polityki wizowej. Do tego czasu, co potwierdziła Unia Europejska, plan działania w sprawie liberalizacji polityki wizowej wobec Ukrainy i Mołdawii może służyć Gruzji jako model do naśladowania przy dalszym opracowywaniu reform i działań związanych z migracją.

<sup>23</sup> Według badań, większość Gruzynów sądzi, że obecne praktyki w sądach rodzą wśród obywateli poczucie niesprawiedliwości, a wskaźnik uniewinnienia w sprawach karnych wynosi mniej niż 0,1%. Również amerykański Departament Stanu w raporcie na temat praw człowieka uznał system sądownictwa w Gruzji za jedną z największych słabości tego kraju, co z kolei utrudnia pełną transformację demokratyczną tego państwa.

<sup>24</sup> Wspólna Deklaracja warszawskiego Szczytu Partnerstwa Wschodniego, 29–30 września 2011 roku – [http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/joint\\_declaration\\_eap\\_submit\\_0.pdf](http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/joint_declaration_eap_submit_0.pdf) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>25</sup> *Ibidem*.

## Ramy prawne migracji

Od 2006 roku władze gruzińskie wprowadziły wiele zmian w przepisach związanych z migracją, zgodnie z zaleceniami Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych. W opinii międzynarodowych donatorów i ekspertów, istniejące przepisy w Gruzji wymagają jednak dalszych zmian i rozwinięcia. Konieczność tę potwierdzają także sektorowe dokumenty strategiczne, wydane przez różne instytucje rządowe zajmujące się problematyką migracji<sup>26</sup>. Przyjęcie całościowej krajowej strategii migracji będzie dla tego kraju dobrą podstawą dalszej poprawy otoczenia prawnego migracji.

Według stanu na 2011 rok, ustawodawstwo Gruzji związane z migracją składa się z konwencji międzynarodowych i przepisów prawa krajowego. Gruzja jest sygnatariuszem konwencji z 1951 roku dotyczącej statusu uchodźców i protokołu do tej konwencji z 1967 roku (zapewniającego ochronę socjalną dla uchodźców i azylantów). W 2011 roku Gruzja przystąpiła do konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie bezpieczeństwa, choć do tej pory nie stała się państwem – stroną europejskiej konwencji o obywatelstwie z 1961 roku. Oczekuje się, że wkrótce Gruzja przystąpi do tej drugiej konwencji.

### Przepisy regulujące procesy migracyjne w Gruzji

- ustawa o obywatelstwie Gruzji (przyjęta w 1993 roku, od 2006 roku nowelizowana ponad dziesięć razy),
- ustawa o procedurach rejestracji i identyfikacji obywateli Gruzji i cudzoziemców mieszkających w Gruzji (przyjęta w 1996 roku, od 2006 roku nowelizowana ponad trzynaście razy),
- ustawa o zasadach czasowego wjazdu i wyjazdu gruzińskich obywateli z Gruzji (przyjęta w 1993 roku, siedmiokrotnie nowelizowana, ostatnio zmieniona w czerwcu 2011 roku),
- ustawa o statusie prawnym cudzoziemców (przyjęta w 2005 roku, ostatnio zmieniona w czerwcu 2011 roku),
- ustawa o uchodźcach (przyjęta w 1998 roku, ostatnio zmieniona w 2010 roku),
- ustawa o ochronie danych osobowych (przyjęta 28 grudnia 2011 roku),
- projekt ustawy o uchodźcach i osobach o statusie humanitarnym (ma być złożony do parlamentu)

Gruzjińskie przepisy prawa migracyjnego zostały poddane ocenie wielu ekspertów na zlecenie organizacji międzynarodowych działających w dziedzinie migracji. Niniejszy przegląd prawodawstwa Gruzji w znacznym stopniu

<sup>26</sup> Strategiczny plan rozwoju na lata 2007–2011, Agencja Rejestru Cywilnego, 2007–2008 rok.

opiera się na tych ocenach oraz na informacjach otrzymanych od rządu gruzińskiego. Mamy nadzieję, że stanowi on w miarę pełny obraz osiągnięć i wyzwań stojących przed regulacjami prawnymi kwestii migracji<sup>27</sup>.

**Status prawny cudzoziemców.** Ustawa o statusie prawnym cudzoziemców definiuje status prawny cudzoziemców i bezpaństwowców oraz reguluje ich prawa dotyczące wjazdu, pobytu, przejazdu i wyjazdu, a także zakres ich praw i obowiązków w kraju.

W opinii międzynarodowych ekspertów, istniejąca polityka wizowa kraju jest zbyt liberalna w porównaniu z międzynarodowymi standardami. Krytyka ta dotyczy ograniczonej liczby kategorii wiz i uproszczonych procedur uzyskania wizy na granicy. Prawo rozróżnia tylko cztery kategorie wiz: dyplomatyczne, studenckie, biznesowe i zwykłe. Takie rozwiązanie nie jest zgodne z praktyką prawną w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Ponadto obywatele wielu krajów mogą wjechać do Gruzji bez wizy, a obywatele ponad osiemdziesięciu krajów nie potrzebują wizy na pobyt do 360 dni<sup>28</sup>. Cudzoziemiec, który chce przebywać w kraju przez dłuższy okres, może pozostać w Gruzji na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy. Zdaniem niektórych ekspertów, czynniki te mogą mieć negatywny wpływ na rynek pracy w Gruzji, doprowadzając w przyszłości do wzrostu bezrobocia.

Jednocześnie prawo gruzińskie nie nakłada na Gruzję pełnej odpowiedzialności za zdefiniowanie statusu tych obywateli państw trzecich, którzy mogą być wydani Gruzji z państw Unii Europejskiej na mocy przepisów o readmisji<sup>29</sup>. Zgodnie z normami Unii Europejskiej, niezbędne jest wprowadzenie określonych procedur w celu ich identyfikacji (na przykład osadzenie cudzoziemców w specjalnych ośrodkach tymczasowego zatrzymania).

**Migranci zarobkowi.** Przepisy prawne dotyczące cudzoziemców nie zawierają żadnych ograniczeń co do zatrudniania lub działalności gospodarczej osób wjeżdżających do kraju na podstawie zwykłej wizy<sup>30</sup>. Kodeks pracy nie określa zasad zatrudniania cudzoziemców ani nie ogranicza prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Szczególnie nie ma żadnych ograniczeń dla pracodawców co do zatrudniania osób niebędących obywatelami Gruzji,

<sup>27</sup> W dniach od 2 do 5 października 2007 roku na wniosek rządu gruzińskiego Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji przeprowadziła ocenę systemu zarządzania migracją w Gruzji. Projekt był współfinansowany przez Unię Europejską oraz rządy Czech i Niemiec. Ocena miała na celu oszacowanie zgodności gruzińskich przepisów migracyjnych ze standardami międzynarodowymi, prawodawstwem unijnym oraz celami i zadaniami określonymi przez Europejską Politykę Sąsiedztwa.

<sup>28</sup> Ustawa o statusie prawnym cudzoziemców – por. [http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=386](http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=386) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>29</sup> Umowa o readmisji między Gruzją a Unią Europejską weszła w życie 1 marca 2011 roku.

<sup>30</sup> Ustawa o statusie prawnym cudzoziemców – por. Przegląd zarządzania migracją w Gruzji, sprawozdanie misji Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji, styczeń 2008 roku.

ponieważ nie istnieje system zezwoleń na pracę dla cudzoziemców – sama umowa wystarcza do uzyskania pozwolenia na pobyt.

Są powody, dla których rząd gruziński przyjął takie podejście do rozwoju prawodawstwa i polityki w zakresie legalnej migracji. Władze Gruzji twierdzą, że dążą do rozwoju liberalnego modelu ekonomicznego w kraju, uznają więc, że ich kraj powinien naśladować model ekonomiczny Singapuru<sup>31</sup>, a polityka migracyjna powinna koncentrować się na przyciąganiu zagranicznych inwestorów i pracowników, ponieważ mogą się oni przyczynić do rozwoju gospodarczego kraju<sup>32</sup>. Jednocześnie władze Gruzji podkreślają, że z braku przepisów ograniczających pobyt cudzoziemców w Gruzji kraj ten nie potrzebuje specjalnego ośrodka zatrzymań dla migrantów, a co za tym idzie – środków na ich utrzymanie<sup>33</sup>.

Eksperci Unii Europejskiej sugerują jednak, że prawo dotyczące migracji powinno być bardziej rygorystyczne<sup>34</sup>. Mimo to gruziński rząd niechętnie wprowadza radykalne reformy prawa dotyczącego migracji, choć są podejmowane próby decentralizacji i poprawy polityki wizowej, procedur wydalenia i innych kwestii związanych z migracją.

**Zatrzymanie.** Przepisy Unii Europejskiej przewidują administracyjne zatrzymanie tych cudzoziemców, którzy przedłużają pobyt lub przekraczają granicę nielegalnie. Istnieje rozbieżność między przepisami prawnymi Gruzji a standardami Unii Europejskiej. W Gruzji różne zestawy ustaw określają różnego rodzaju naruszenia prawa. Szczególnie, zgodnie z gruzińską ustawą o statusie prawnym cudzoziemców, wszyscy cudzoziemcy naruszający przepisy imigracyjne podlegają aresztowi administracyjnemu. Z kolei kodeks postępowania administracyjnego Gruzji ogranicza długość aresztu administracyjnego za wykroczenia administracyjne zaledwie do trzech godzin, co sprawia, że w czasie aresztu administracyjnego prawie niemożliwe jest ustalenie danych osobowych cudzoziemców<sup>35</sup>.

Jednocześnie gruzińskie prawo uznaje wykroczenia imigracyjne, takie jak nielegalne przekroczenie granicy, za przestępstwa. W przeciwieństwie do Unii Europejskiej, w Gruzji nie ma specjalistycznych ośrodków zatrzymania nielegalnych imigrantów, poza więzieniami. Gruziańskie prawo nie wymaga

<sup>31</sup> Por. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/boer-farmers-head-for-new-home-in-georgia-2128794.html> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>32</sup> „Nasz model gospodarczy powinien być tak liberalny, jak w Singapurze. Powinniśmy wykorzystać nasze położenie geograficzne tak, jak Singapur wykorzystuje swoje” – oświadczył Micheil Saakaszwili 11 maja 2011 roku podczas ceremonii wręczenia nagród gruzińskiego Ministerstwa Gospodarki i Zrównoważonego Rozwoju dla przedsiębiorców i firm – <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23432> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>33</sup> Informacje przekazane przez Agencję Rejestru Cywilnego, 28 grudnia 2011 roku.

<sup>34</sup> Przegląd zarządzania migracją w Gruzji, sprawozdanie misji Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji, styczeń 2008 roku.

<sup>35</sup> *Ibidem*.



także, aby nielegalni imigranci byli w więzieniach oddzieleni od innych zatrzymanych. Ocenia się, że Gruzja stosuje bardzo surowe zasady zatrzymywania za nielegalne przekroczenie granicy, podczas gdy wszystkie inne wykroczenia imigracyjne podlegają jedynie karze grzywny<sup>36</sup>.

Obecna ustawa o statusie prawnym cudzoziemców, przyjęta w 2005 roku, była od tamtego czasu kilkakrotnie zmieniana, wciąż jednak wykazuje braki, które muszą być usunięte w celu dostosowania jej do norm i standardów Unii Europejskiej dotyczących migracji. Na przykład obecne prawo musi uwzględnić konkretne postanowienia w celu zabezpieczenia interesów najsłabszych kategorii osób ubiegających się o azyl, takich jak kobiety i dzieci. Według raportu Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców z 2011 roku, Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju pomaga gruzińskiemu rządowi w zmianie przepisów dotyczących statusu prawnego cudzoziemców, udziela również pomocy technicznej i wsparcia w budowaniu zdolności do pełnego wdrożenia tych przepisów.

**Migracja zarobkowa z Gruzji.** Mimo że obowiązujące cudzoziemców procedury wjazdu na teren Gruzji są wyjątkowo proste, umożliwiając im łatwe uzyskanie pozwolenia na pracę czy zmianę statusu, brakuje jednak międzynarodowego porozumienia, które regulowałoby odpływ Gruzinów poszukujących pracy poza granicami kraju, i procedur dotyczących ich powrotu do kraju.

W rzeczywistości przekazy pieniężne mają znaczny udział w gospodarce kraju, stanowiąc 8% PKB. Nie podejmowano jednak dotąd wysiłków na rzecz ochrony praw osób pracujących za granicą i poprawy warunków ich pracy. Realnym sposobem uregulowania kwestii związanych z migrantami jest podpisanie umowy dwustronnej między państwami. Jedyną umową tego rodzaju jest porozumienie podpisane przez rządy Gruzji i Azerbejdżanu, regulujące przede wszystkim kwestie socjalne<sup>37</sup>, nie ma jednak takiego porozumienia z Grecją, Federacją Rosyjską, Austrią, ze Stanami Zjednoczonymi, z Wielką Brytanią, Włochami, Francją i innymi krajami, które stanowią główny cel dla migrantów z Gruzji.

Polityka migracyjna powinna uwzględniać obecną sytuację, w której eksport siły roboczej może stać się jednym z kluczowych elementów strategii rozwoju gospodarczego tego kraju. Uregulowanie kwestii migracji to potencjalny sposób na zwiększenie dochodów państwa. Większość gruzińskich emigrantów nie może jednak pracować legalnie za granicą ani uczestniczyć w oficjalnym rynku pracy. W rezultacie otrzymują oni znacznie niższe wynagrodzenie, a ich prawa nie są chronione<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Migracja zarobkowa z Gruzji i umowy dwustronne dotyczące migracji – por. *Needs and Prospects*, op. cit.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

Według ostatnich oficjalnych wypowiedzi, Gruzja planuje wprowadzać stopniowo ułatwienia w legalnym przepływie pracowników, w tym w ramach umów z państwami członkowskimi Unii Europejskiej dotyczących emigracji zarobkowej i wahadłowej<sup>39</sup>. Rozpoczęto już negocjacje porozumienia z Francją w sprawie migracji wahadłowej, zakończono zaś procedury prowadzące do podpisania umowy. Podjęto konkretne kroki w celu uregulowania kwestii migracji zarobkowej do Niemiec i innych zagadnień związanych z migracją – Państwowa Komisja do spraw Migracji podpisała protokół ustaleń z dwiema niemieckimi agencjami zajmującymi się rozwojem: Niemiecką Fundacją na rzecz Rozwoju Międzynarodowego oraz z Centrum Rozwoju. Zdefiniowano także perspektywy współpracy z innymi krajami, w tym z państwami członkowskimi Unii Europejskiej, zwłaszcza z Wielką Brytanią i Grecją<sup>40</sup>.

Współpraca Unii Europejskiej z Gruzją w ramach inicjatywy Partnerstwa na rzecz Mobilności (*Mobility Partnership*), która weszła w życie 16 lutego 2010 roku, może stać się dobrym narzędziem zwiększania zdolności Gruzji do zarządzania migracją zarobkową. Według wspólnej deklaracji o Partnerstwie na rzecz Mobilności, inicjatywa ta proponuje:

- wzmocnienie zdolności Gruzji do zarządzania migracją zarobkową i repatriacją przez wymianę doświadczeń, stworzenie jednolitej bazy danych na temat migracji i prowadzenie analiz,
- ułatwienia w zakresie migracji zarobkowej, wsparcie dla osób powracających, szczególnie wspieranie dobrowolnych powrotów migrantów wysoko wykwalifikowanych w celu przeciwdziałania „drenażowi mózgów” z kraju i wspierania migracji wahadłowej,
- opracowanie polityki azylowej i systemu ochrony uchodźców,
- zwalczanie nielegalnej migracji i handlu ludźmi,
- wspieranie Gruzji w jej staraniach o wdrażanie umowy o readmisji z Unią Europejską.

**Statystyki dotyczące monitorowania migracji.** Innym wyzwaniem jest konieczność stworzenia jednolitej bazy danych na temat migracji, przewidzianej w art. 66 gruzińskiej ustawy o statusie prawnym cudzoziemców. Taka baza wciąż nie powstała. W czerwcu 2010 roku Agencja Rejestru Cywilnego Ministerstwa Sprawiedliwości Gruzji przy poparciu rządu włoskiego i Międzynarodowej Organizacja do spraw Migracji rozpoczęła projekt wprowadzenia systemu zarządzania danymi statystycznymi na temat migracji wewnętrznej i zewnętrznej. Zdaniem przedstawicieli władz, system bazy danych będzie bardzo pomocny w rozwiązywaniu różnych problemów związanych

<sup>39</sup> Informacja potwierdzona przez urzędnika państwowego z Agencji Rejestru Cywilnego, Ministerstwo Sprawiedliwości, 28 grudnia 2011 roku.

<sup>40</sup> Informacja potwierdzona przez urzędnika państwowego z Agencji Rejestru Cywilnego, Ministerstwo Sprawiedliwości, 28 grudnia 2011 roku.



z migracją<sup>41</sup>. Nadal jednak nie jest jasne, jak kierownictwo Agencji Rejestru Cywilnego planuje zintegrować wszystkie niezbędne dane, które są rozproszone w różnych instytucjach, takich jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Sprawiedliwości czy resort zajmujący się uchodźcami wewnętrznymi z terenów okupowanych. Wszystkie te instytucje niezależnie gromadzą informacje i nie wprowadzono skutecznego mechanizmu wymiany informacji ani metody połączenia tych baz danych. Dlatego nie można uzyskać jednocześnie dostępu do pełnych informacji o konkretnym cudzoziemcu. Ważne jest wyznaczenie instytucji, która będzie zarządzać bazą danych i koordynować cały proces<sup>42</sup>. Obecnie wszystkie zainteresowane instytucje wyznaczyły osoby kontaktowe, które będą zaangażowane w tworzenie takiego systemu. Rozpoczęto również proces rezerwowania niezbędnych zasobów.

Warto zauważyć, że jednolita baza danych na temat migracji jest przedmiotem zainteresowania państw członkowskich Unii Europejskiej, gdyż system taki jest ważnym instrumentem zwalczania nielegalnej migracji. Baza powinna zawierać dane biometryczne zarejestrowanych uchodźców i cudzoziemców o różnym statusie, co pozwoli na szybkie zidentyfikowanie tych osób, które naruszają system wizowy.

**Bezpieczeństwo dokumentów i danych.** Kwestie związane z bezpieczeństwem dokumentów są kluczowym czynnikiem poprawy zarządzania migracją w Gruzji. Od 2005 roku podjęto w tej dziedzinie ważne działania. Bezpieczeństwo dokumentów wydawanych przez gruzińskie agencje państwowe znacznie się poprawiło, ponadto od 2010 roku są wydawane paszporty biometryczne. Agencja Rejestru Cywilnego Ministerstwa Sprawiedliwości to organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo dokumentów wydawanych obywatelom Gruzji i obcokrajowcom. Przez lata do poszczególnych ustaw zostały jednak wprowadzone liczne zmiany. Na przykład kluczowa ustawa o procedurach rejestracji obywateli gruzińskich i cudzoziemców mieszkających w Gruzji została przyjęta w 1996 roku. Od tamtego czasu ustawę tę kilkakrotnie zmieniano, przyjęto również dodatkowe akty prawne. Szczególnie wiele poprawek dokonano w tej ustawie po 2008 roku. Ich celem była płynna zmiana systemu i zareagowanie na nowe wyzwania technologiczne. Poprawki te sprawiły, że zapisy ustawy stały się bardzo niejasne. Co więcej, są w nich pewne braki i wady z prawnego punktu

<sup>41</sup> Por. [http://www.justice.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=143&info\\_id=2432](http://www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=143&info_id=2432) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>42</sup> Nie określono jeszcze oficjalnie, jaka instytucja ma koordynować nowy system. Możliwe, że nie będzie nią Agencja Rejestru Cywilnego. Inne instytucje również powinny uczestniczyć w tym procesie (na przykład Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

widzenia<sup>43</sup>. Podejmuje się jednak działania na rzecz dalszego doskonalenia prawa.

Obowiązujące prawo gruzińskie nie reguluje dokładnie kwestii bezpieczeństwa danych osobowych. Ponieważ „bezpieczeństwo danych osobowych” jest pojęciem dość szerokim i nie ogranicza się wyłącznie do informacji przechowywanych w Agencji Rejestru Cywilnego, grupa robocza powołana w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości w 2010 roku opracowała projekt ustawy o ochronie danych osobowych, przekazany następnie do parlamentu. Opracowanie nowej ustawy miało na celu stworzenie ram prawnych, które zagwarantowałyby bezpieczeństwo i poufność informacji, a także wdrożenie uchwalonej w 1981 roku konwencji Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych<sup>44</sup>. W proces opracowania projektu ustawy byli zaangażowani przedstawiciele organizacji pozarządowych i sektora prywatnego.

W opracowanym przez gruzińskie Ministerstwo Sprawiedliwości strategicznym planie działania na lata 2007–2011 zwraca się szczególną uwagę na stworzenie mechanizmów prawnych systemu ochrony danych osobowych w Gruzji. Według tego dokumentu, rząd Gruzji planuje oddać wszystkie dane osobowe pod nadzór jednej instytucji (Agencji Wymiany Danych). Podkreśla to znaczenie stworzenia niezawodnego mechanizmu zapewnienia bezpieczeństwa informacji.

Ostateczną wersję projektu ustawy o ochronie danych i propozycje odpowiednich zmian w obecnym gruzińskim prawie i obowiązujących aktach normatywnych (jak gruziński kodeks postępowania administracyjnego) złożono do parlamentu w listopadzie 2010 roku. Parlament przyjął projekt ustawy w pierwszym czytaniu. Projekt został ostatecznie zatwierdzony 28 grudnia 2011 roku. Ekspertcy wyrażają zaniepokojenie niejasnością przepisów prawa, które przyznają wyznaczonej agencji dostęp do szczególnej kategorii danych osobowych, takich jak informacje o pochodzeniu rasowym lub etnicznym, przekonaniach religijnych i politycznych, stanie zdrowia. Dane te są uważane za bardzo wrażliwe i nie powinny być łatwo dostępne, a taką możliwość zapewni nowo przyjęte prawo<sup>45</sup>. Poza tym, zgodnie z tą ustawą, szefa Agencji Wymiany Danych wyznacza premier. W związku z tym eksperci wyrażają obawę, że agencja w niewielkim stopniu będzie odpowiedzialna przed opinią publiczną.

<sup>43</sup> Por. plan strategiczny Agencji Rejestru Cywilnego na lata 2007–2011 – <http://www.cra.gov.ge>.

<sup>44</sup> Podpisana przez Gruzję 21 listopada 2001 roku, ratyfikowana 14 grudnia 2005 roku, weszła w życie 1 kwietnia 2006 roku.

<sup>45</sup> Gazeta „24 Saati”, 29 grudnia 2010 roku, wywiad z Vakhushti Menabde, prawnikiem z gruzińskiego Stowarzyszenia Młodych Prawników.

**Przepisy prawne dotyczące uchodźców i bezpaństwowców.** Gruzińska ustawa o uchodźcach weszła w życie w 1998 roku. Biuro Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców w Gruzji ściśle współpracuje z gruzińskim rządem, pomagając mu w usprawnieniu procedur określenia statusu uchodźcy. Zgodnie z nowelizacją ustawy o uchodźcach z 2010 roku, za rejestrację osób, które przybywają do kraju na podstawie zasady *prima facie*, i za określenie ich statusu jest odpowiedzialna komisja utworzona w zgodzie z gruzińskim prawem w ramach resortu właściwego do spraw uchodźców. Jeśli komisja w ramach swoich kompetencji nie jest w stanie rozwiązać problemów z braku informacji lub dokumentów, może zwrócić się do właściwych instytucji i służb państwowych oraz do organizacji pozarządowych i międzynarodowych. Komisja ma prawo zaprosić przedstawicieli władz państwowych i instytucji niepublicznych do uczestniczenia w swoich działaniach. Jak sugerują dane Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju, do 2010 roku około 900 osób zostało wpisanych do rejestru uchodźców<sup>46</sup>, ale według informacji zamieszczonych na oficjalnej stronie internetowej ministerstwa, liczba uchodźców wynosi 573. Większość uchodźców zarejestrowanych w kraju zostało przesiedlonych z Czeczenii po wojnie w 1999 roku. Przebywają oni we wschodniej części Gruzji, w rejonie miasta Akhmeta.

Poza tym rząd przyznał, że występują braki w przepisach prawnych dotyczących obywatelstwa. Przewidywano, że w 2011 roku Gruzja przystąpi do konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o bezpaństwowości oraz do europejskiej konwencji o obywatelstwie (Gruzja przystąpiła już do konwencji o bezpaństwowości z 1954 roku)<sup>47</sup>. Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców i inni donatorzy wspierają rząd w opracowywaniu ustaw. Władze przewidują również dobrowolny powrót części Turków meschetyjskich do Gruzji w 2011 roku – Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców wyraził gotowość służenia radą władzom w realizacji programu powrotów, zwracając szczególną uwagę na zapobieganie bezpaństwowości. Również grupa robocza do spraw bezpaństwowców, działająca pod egidą Państwowej Komisji do spraw Migracji, opracowała projekt nowelizacji przepisów dotyczących procedury określania statusu bezpaństwowców.

**Handel ludźmi.** W 2006 roku Gruzja przyjęła ustawę o zwalczaniu handlu ludźmi. Prawo to opiera się na trzech zasadach: ochronie ofiar, zapobieganiu handlowi ludźmi i ściganiu przestępców. Obowiązująca ustawa

<sup>46</sup> Por. <http://mra.gov.ge/main/GEO#section/67> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>47</sup> Dane szacunkowe Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców dla Gruzji na 2011 rok – por. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d2e6> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

przewiduje ustanowienie narodowego funduszu ochrony i wspomagania ofiar, utworzenie azylu, powołanie rady koordynującej zwalczanie handlu ludźmi, stworzenie bazy danych o osobach naruszających prawo i powołanie odpowiednich mechanizmów państwowych<sup>48</sup>. Ponadto ustawa o statusie prawnym cudzoziemców zezwala obcokrajowcom będącym ofiarami handlu ludźmi na pozostanie w kraju, nawet jeśli odpowiednie organy nie są w stanie przedstawić wystarczających dowodów na potwierdzenie statusu ofiary<sup>49</sup>. W latach 2006–2010 Gruzja przystąpiła do Protokołu z Palermo o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi (w 2006 roku) i do konwencji Rady Europy z 2005 roku w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (14 marca 2007 roku).

Gruzińskie przepisy dotyczące migracji są poprawiane. Planuje się wprowadzenie nowych aktów prawnych i zmiany w istniejących regulacjach. Zmiany te muszą być jednak usystematyzowane. Oczekuje się, że opracowanie strategii migracji pomoże Gruzji udoskonalić reformy prawa i opracować efektywny system zarządzania migracją, zgodny ze standardami europejskimi.

## Postępy Gruzji w doskonaleniu polityki i praktyki w zakresie migracji

W 2010 roku rząd Gruzji ogłosił gotowość rozpoczęcia opracowywania krajowej strategii migracji, zgodnej z wymaganiami międzynarodowymi. Powołano organ koordynujący, państwową komisję międzyresortową, która powinna całościowo zająć się tym zagadnieniem. Komisja ma prawo do wspierania ścisłej koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi w dziedzinie gospodarki, opieki społecznej, pracy, handlu, zdrowia, kultury i bezpieczeństwa, ponieważ wszystkie te dziedziny mają wpływ na politykę migracyjną.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej nie przyjęły i nie uzgodniły wspólnego modelu tworzenia mechanizmów koordynujących między organami wykonawczymi państwa. Niektóre kraje stosują bardziej zdecentralizowane rozwiązania instytucjonalne w zakresie zarządzania migracją, bez powoływania jednostki koordynującej, podczas gdy w innych istnieje organ koordynujący odpowiedzialny przed jednym ministerstwem. Gruzja musi dopiero podjąć decyzję, jak zorganizować swoje zarządzanie migracją.

<sup>48</sup> Środki i działania podejmowane przez Gruzję przeciwko handlowi ludźmi – por. <http://www.stopvaw.org>.

<sup>49</sup> *Trafficking in Persons Report*, op. cit. [czerwiec 2010 roku].

## Międzyresortowa Państwowa Komisja do spraw Migracji

W 2010 roku gruziński rząd podjął konkretne działania w celu poprawy polityki zarządzania migracją. Na mocy rozporządzenia nr 94 z 23 lutego 2011 roku powołano Państwową Komisję do spraw Migracji jako ciało doradcze rządu Gruzji. Głównym celem komisji jest opracowanie krajowej polityki migracyjnej i poprawa procesów zarządzania migracją w Gruzji. Komisja ma prawo:

- zaproponować rządowi inicjatywy zgodne ze zobowiązaniami przyjętymi przez Gruzję w ramach Planu Działania Unia Europejska – Gruzja<sup>50</sup>,
- otrzymywać na żądanie od dowolnej instytucji państwowej wszystkie niezbędne informacje,
- przygotowywać inicjatywy prawne i zalecenia w zakresie migracji,
- koordynować działania agencji rządowych z organizacjami międzynarodowymi,
- przygotowywać projekty stworzenia sprzyjających warunków społecznych i ekonomicznych dla gruzińskich reemigrantów.

Łącznie w komisji jest reprezentowanych jedenaście instytucji rządowych: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo do spraw Uchodźców Wewnętrznych z Terytoriów Okupowanych, Minister Stanu do spraw Problemów Diaspory, Ministerstwo Sprawiedliwości (Agencja Rejestru Cywilnego), Ministerstwo Pracy, Zdrowia i Spraw Społecznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Finansów, Krajowy Urząd Statystyczny, Ministerstwo Gospodarki i Zrównoważonego Rozwoju, Biuro Ministra Stanu do spraw Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej, Ministerstwo Edukacji i Nauki.

Przewodniczącym komisji jest wiceminister sprawiedliwości, dyrektor Agencji Rejestru Cywilnego.

Zgodnie z rozporządzeniem, komisja zbiera się dwa razy w roku. Ostatnie spotkanie odbyło się 3 listopada 2011 roku w celu przedyskutowania, między innymi, postępu prac nad dokumentem strategicznym na temat migracji, decyzji o utworzeniu zintegrowanej bazy danych o migracji i proponowanych modeli reakcji na wyzwania stojące przed polityką migracyjną Gruzji.

Ponadto jednym z obowiązków komisji jest utworzenie grup roboczych do realizacji konkretnych zadań. W ten sposób utworzono trzy grupy robocze, zajmujące się konsolidacją działań na rzecz reintegracji, bezpieczeństwa i strategią migracyjną. Dodatkowo 19 maja 2011 roku powołano specjalną grupę do opracowania krajowej strategii migracji. Specjalna grupa robocza wybrała następujące cztery główne kierunki strategiczne, na

<sup>50</sup> Rozporządzenia rządu nr 314 (z 13 października 2010 roku) i nr 94 (z 23 lutego 2011 roku).

których się będzie koncentrować: propagowanie legalnej migracji, zwalczanie nielegalnej migracji, polityka azylowa, reintegracja. Jest niezwykle ważne, aby wszystkie te kierunki zostały odzwierciedlone w dokumencie strategicznym<sup>51</sup>.

Powołanie komisji rządowej i grup roboczych daje nadzieję, że władze planują przyspieszenie opracowania polityki migracyjnej, ponieważ obecnie jest dla nich dużym wyzwaniem codzienne reagowanie na problemy związane z migracją<sup>52</sup>. Stało się to szczególnie widoczne od czasu, gdy weszła w życie umowa o readmisji między Unią Europejską a Gruzją i kiedy Gruzja stanęła przed wyzwaniem przyjęcia z powrotem do kraju setek obywateli gruzińskich. Oznacza to również, że wraz z pogłębianiem stosunków z Unią Europejską rząd musi dokonać rewizji uregulowań prawnych w celu wsparcia procesu liberalizacji przepisów wizowych oraz dalszej poprawy administracyjnego zarządzania migracją.

Oprócz przygotowania dokumentów strategicznych innym zadaniem komisji jest wspieranie tworzenia zintegrowanej bazy danych na temat migracji, w której powinny się znaleźć wszystkie dostępne dane o różnych kategoriach migrantów, jakie zebrano w trakcie reform, a które są obecnie rozproszone w poszczególnych agendach rządowych. O ile pozwolenia na pobyt są wydawane przez Agencję Rejestru Cywilnego, o tyle informacje na temat nielegalnej migracji są przechowywane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, które jest odpowiedzialne za readmisję obywateli z Unii Europejskiej. Ministerstwo do spraw Uchodźców Wewnętrznych z Terytoriów Okupowanych przechowuje kartoteki wszystkich przesiedleńców wewnętrznych, uchodźców, repatriantów, bezpaństwowców i osób ubiegających się o azyl. Do tej pory brak stałej współpracy i wymiany informacji między tymi instytucjami oraz utrzymywanie odrębnych baz danych utrudnia skuteczną analizę istniejących informacji, regularną aktualizację profilu migracyjnego i monitoring procesów migracyjnych zarówno w Gruzji, jak i poza jej granicami. Przykładem jest trudność w wykrywaniu cudzoziemców, którzy pozostają na terenie kraju po upływie terminu ważności gruzińskiej wizy. W tym wypadku powinny być wdrożone odpowiednie procedury i przepisy, pozwalające gruzińskim konsulatom i stosownym departamentom Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (między innymi wydziałowi patrolowemu policji) na regularną wymianę danych o warunkach wydania i okresach ważności wiz lub zezwoleń na pobyt, które są wydawane cudzoziemcom zarówno

<sup>51</sup> Informacja urzędnika Agencji Rejestru Cywilnego, 8 listopada 2011 roku.

<sup>52</sup> Międzynarodowe zobowiązania Gruzji, takie jak wdrożenie umowy o readmisji z Unią Europejską wobec obywateli własnych i obywateli państw trzecich, repatriacja kilku tysięcy Meschetyńców, integracja setek tysięcy uchodźców wewnętrznych, kilkuset uchodźców z Czeczenii – wszystko to pokazuje, że przed Gruzją stoją wyzwania związane z migracją.



przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, jak i przez Agencję Rejestru Cywilnego<sup>53</sup>.

Uzasadnione i pomocne byłoby umieszczenie wszystkich tych informacji w jednej bazie danych. Dałoby to rządowi jasny i pełny obraz zachodzących procesów migracyjnych i pomogłoby terminowo rozwiązywać problemy. Wspieranie tworzenia takiej bazy danych jest zadaniem komisji, niemniej jednak to dokument strategiczny powinien określić, czy baza danych będzie zarządzana przez odrębny, nowo utworzony organ, czy też będzie koordynowana przez jedną z instytucji, które mają doświadczenie w pracy z dobrze zabezpieczonymi bazami danych.

Za celowe należy uznać utworzenie jednego organu koordynującego działania wszystkich instytucji rządowych odpowiedzialnych za zarządzanie migracją w Gruzji. Taka struktura dysponowałaby większymi możliwościami gromadzenia, przetwarzania i statystycznego analizowania informacji związanych z migracją, stanowiłaby również podstawę regularnych przeglądów i – w razie potrzeby – umożliwiałaby szybką aktualizację krajowych dokumentów strategicznych dotyczących migracji. Gruzińskie władze nie przedstawiły jednak, jak dotąd, wyraźnego stanowiska w tej kwestii.

Państwowa Komisja do spraw Migracji wspiera projekty finansowane przez Unię Europejską i aktywnie w nich uczestniczy. Różne organizacje międzynarodowe (Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji, Międzynarodowe Centrum do spraw Migracji i Rozwoju, duńska Rada do spraw Uchodźców) realizują projekty finansowane przez Unię Europejską, które mają na celu wzmocnienie potencjału organów państwowych zaangażowanych w zarządzanie migracją, wdrożenie umowy o readmisji i wspieranie procesu reintegracji. Również w ramach Partnerstwa na rzecz Mobilności jest realizowana inicjatywa dla Gruzji. Inicjatywa ta obejmuje wiele elementów i skupia się przede wszystkim na integracji reemigrantów. Agencja Rejestru Cywilnego, jako sekretariat komisji, wspiera skuteczną realizację wszystkich tych projektów<sup>54</sup>.

Powołanie komisji stanowi jeden z ostatnich etapów prac nad krajową strategią migracyjną, które obejmują ponadto badania służące określeniu wyzwań stojących przed gruzińską polityką migracyjną. Komisja pracuje również nad określeniem kompetencji różnych instytucji w celu pełnego wykorzystania ich potencjału. Planowane jest oszacowanie zasobów potrzebnych do osiągnięcia celów, które zostaną ujęte w krajowej strategii migracyjnej. Do czasu opracowania tego dokumentu i wynikającego z niego planu działań nie ma jednak wiarygodnych danych o planowanych wydatkach państwa na wdrożenie w kraju realnych zasad zarządzania migracją.

<sup>53</sup> Przegląd zarządzania migracją w Gruzji, sprawozdanie Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji, 2008 rok.

<sup>54</sup> Informacja przekazana przez Agencję Rejestru Cywilnego, 28 grudnia 2011 roku.



## Agencja Rejestru Cywilnego Ministerstwa Sprawiedliwości Gruzji

Agencja Rejestru Cywilnego Ministerstwa Sprawiedliwości Gruzji jest jedną z instytucji rządowych zajmujących się problemami związanymi z migracją obywateli gruzińskich i obcokrajowców. Agencja Rejestru Cywilnego jest uprawniona do wydawania, przedłużenia i unieważniania dokumentów pobytowych dla obywateli zagranicznych i do wydawania decyzji w sprawie statusu uchodźcy w Gruzji. Zgodnie z odpowiednimi przepisami prawnymi, agencja jest również odpowiedzialna za wydalenia cudzoziemców z terytorium Gruzji i za emigrację obywateli gruzińskich do innych krajów<sup>55</sup>. Gromadzi i przechowuje również dane na temat legalnej migracji na podstawie dokumentów poświadczających obywatelstwo, tymczasowe lub stałe zezwolenie na pobyt, zezwolenie na emigrację i decyzję o wydaleniu.

Na poziomie lokalnym kwestiami obywatelstwa i migracji zarządzają regionalne biura Agencji Rejestru Cywilnego, które działają w każdym regionie Gruzji. Przyjmują one wnioski o przyznanie obywatelstwa i przysyłają je do rozpatrzenia do Kancelarii Prezydenta, zachowując jednak wyłączną kompetencję w zakresie podejmowania decyzji w sprawie pozwoleń na pobyt.

Zdaniem pytanych urzędników Agencji Rejestru Cywilnego, w latach 2009–2010 liczba wydanych przez agencję zezwoleń na pobyt czasowy i stały znacznie wzrosła, co mogłoby wskazywać na zwiększone zainteresowanie potencjalnych migrantów pobytom i pracą w Gruzji. W 2009 roku agencja wydała 2735, a w 2010 roku – 4859 zezwoleń na pobyt czasowy, z kolei liczba zezwoleń na pobyt stały wyniosła 1350 w 2009 roku i 2528 w 2010 roku.

Zgodnie z gruzińskim prawem, głównym warunkiem otrzymania zezwolenia na pobyt czasowy jest okazanie wystawionego przez pracodawcę zaświadczenia o zatrudnieniu lub zaświadczenia, że wnioskodawca studiuje w Gruzji. O zezwolenie na pobyt w Gruzji wnioskują głównie obywatele następujących krajów: Rosji, Ukrainy, Chin, Indii, Stanów Zjednoczonych i Iranu<sup>56</sup>. W celu otrzymania zezwolenia na pobyt stały wnioskodawca musi udowodnić, że ma krewnych w Gruzji lub że już dwa razy przedłużono mu zezwolenie na pobyt czasowy. Na mocy obowiązującego prawa, zezwolenie na pobyt stały może uzyskać każdy cudzoziemiec, który przebywa w Gruzji od sześciu lat. Ustawa o statusie prawnym cudzoziemców przewiduje, że pierwsze tymczasowe zezwolenie można otrzymać na okres nie dłuższy niż rok, a kolejne przedłużenie – na okres do pięciu lat. Przepisy pozwalają cudzoziemcom ubiegać się o prawo stałego pobytu po sześciu latach przebywania w Gruzji. Nie jest to zgodne

<sup>55</sup> Kompetencja ta została przekazana Agencji Rejestru Cywilnego w lutym 2009 roku.

<sup>56</sup> Dane dostarczone przez urzędnika Agencji Rejestru Cywilnego, 17 listopada 2011 roku.

z przepisami Unii Europejskiej, które uprawniają do wydawania długoterminowych zezwoleń na pobyt (stały) po pięciu latach pobytu<sup>57</sup>.

Gruziński prezydent ma uprawnienia do przyznawania obywatelstwa – według własnego uznania – wybitnym osobom publicznym oraz do pozbywania obywatelstwa i uznawania cudzoziemca za *persona non grata* w Gruzji. W 2009 roku prezydent przyznał obywatelstwo 7497 osobom, a w 2010 roku – 8424 osobom. W tym okresie wnioski o przyznanie obywatelstwa składały głównie osoby pochodzenia gruzińskiego z Rosji, Armenii, Stanów Zjednoczonych, Białorusi i Kazachstanu<sup>58</sup>.

Agencja Rejestru Cywilnego została w ostatnim czasie znacznie zreformowana. Cele i rezultaty reform opisano i oceniono w strategii rozwoju na lata 2007–2011, zgodnie z którą Agencja Rejestru Cywilnego rozpoczęła opracowywanie zintegrowanej bazy danych paszportów biometrycznych i elektronicznych dowodów tożsamości. Baza zawiera pełne dane biometryczne o każdym obywatelu Gruzji, zgodne z międzynarodowymi standardami. Z oficjalnych dokumentów wynika, że baza jest regularnie aktualizowana i monitorowana, a odpowiednie zabezpieczenia są uaktualniane. W przyszłości będzie możliwa wymiana między Agencją Rejestru Cywilnego a innymi agencjami rządowymi informacji na temat Gruzinów i cudzoziemców. Zdolność agencji do skutecznego wykonywania tych funkcji w dużym stopniu zależy od woli oraz od gotowości do współpracy i wymiany informacji ze strony partnerskich instytucji rządowych. Jak już jednak wspomniano, gruzińskie struktury państwowe mają niewielkie doświadczenie w wymianie informacji dotyczących zagadnień związanych z migracją, ponieważ dopiero niedawno podjęły się realizacji tych zadań.

Od 2010 roku Agencja Rejestru Cywilnego działa jako sekretariat Państwowej Komisji do spraw Migracji oraz zapewnia pomoc organizacyjno-techniczną i intelektualną w pracach komisji.

## Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Ministerstwo Spraw Zagranicznych odgrywa kluczową rolę w legalizacji statusu cudzoziemców w Gruzji. W rozwiązywanie problemów migracji są w różnym stopniu zaangażowane poszczególne departamenty resortu (służby konsularne i komórki odpowiedzialne za integrację euroatlantycką, kontakty zagraniczne, międzynarodową współpracę gospodarczą, kulturalną i humanitarną oraz bezpieczeństwo).

<sup>57</sup> Przegląd zarządzania migracją w Gruzji, sprawozdanie Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji, 2008 rok.

<sup>58</sup> Dane dostarczone przez urzędnika Agencji Rejestru Cywilnego, 17 listopada 2011 roku.

Największa odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na Departamencie Konsularnym Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Zgodnie z ustawą o służbie konsularnej, głównym obowiązkiem gruzińskich konsulatów jest rejestracja obywateli Gruzji za granicą i ochrona ich praw przy użyciu wszelkich dostępnych środków.

Usługi konsularne obejmują wydawanie, zmianę lub – w razie potrzeby – anulowanie paszportów obywateli Gruzji (dyplomatycznych, podróжных i związanych z pracą), a także wydawanie, przedłużanie, zmianę lub anulowanie gruzińskich wiz dla cudzoziemców. Konsulaty są również odpowiedzialne za potwierdzenie urzędowych dokumentów obywateli gruzińskich. Zgodnie z informacjami Agencji Rejestru Cywilnego Ministerstwa Sprawiedliwości Gruzji, około trzydziestu gruzińskich konsulatów w państwach członkowskich Unii Europejskiej zostało wyposażonych pod względem technicznym i programistycznym, aby dostosować się do postanowień umów w sprawie wiz i readmisji<sup>59</sup>.

Zgodnie z przepisami Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Departament Konsularny jest uprawniony do ustanowienia i utrzymywania kontaktów dyplomatycznych i konsularnych z krajami obcymi oraz z organizacjami międzynarodowymi. Zajmuje się także badaniami tendencji emigracyjnych w Gruzji i odgrywa pewną rolę (w ramach swoich kompetencji) w polityce zarządzania migracją.

Ustawa o prawnym statusie cudzoziemców w Gruzji, która weszła w życie 1 czerwca 2006 roku, była pierwszym krokiem w rządowym planie liberalizacji polityki wizowej. W kolejnych latach parlament przyjął wiele istotnych poprawek do tej ustawy, znacznie liberalizując politykę wizową wobec obywateli Unii Europejskiej i innych krajów oraz umożliwiając im swobodne poruszanie się na terytorium Gruzji. Dziś obywatele ponad osiemdziesięciu państw mogą wjeżdżać do Gruzji bez wizy i przebywać w tym kraju przez okres do 360 dni. Zniesienie przepisów w sprawie wjazdu na terytorium Gruzji umożliwiło w ostatnim czasie wzrost liczby turystów i gości z Unii Europejskiej oraz z innych krajów (o czym będzie jeszcze mowa).

Oprócz korzystania z gruzińskich konsulatów za granicą cudzoziemcy mają możliwość uzyskania trzymiesięcznych wiz turystycznych od właściwych organów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na jednym z gruzińskich przejść granicznych. Trzeba jednak zauważyć, że takie wizy są dostępne tylko w sytuacjach określonych w dekrete prezydenta Gruzji w tej sprawie. W 2010 roku także Agencja Rejestru Cywilnego otrzymała uprawnienia do wydawania zwykłych wiz obcokrajowcom.

<sup>59</sup> Wywiad z Giorgim Gabrielashvilim, wicedyrektorem Agencji Rejestru Cywilnego Ministerstwa Sprawiedliwości Gruzji, przeprowadzony przez European Initiative Liberal Academy, Tbilisi, 6 października 2011 roku. Por. raport na temat stanu wdrożenia planu działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2011 roku, Open Society Georgia Foundation.

Jednocześnie rząd gruziński wprowadził pewne ograniczenia wizowe. Na przykład można odmówić przyznania wizy, jeśli rząd ma poważne powody, aby sądzić, że wnioskodawca jest powiązany z międzynarodową przestępczością – terroryzmem i przemytem narkotyków lub handlem ludźmi. Osoby, o których wiadomo, że chorują na choroby zakaźne, także mogą otrzymać zakaz wjazdu do Gruzji (ograniczenie to zostało wprowadzone 1 października 2010 roku, a listę chorób zakaźnych ma opracować Ministerstwo Pracy, Zdrowia i Spraw Społecznych).

## Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Reformy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych rozpoczęły się w 2004 roku, kiedy włączono do tego resortu Departament Ochrony Granicy. W 2006 roku został on przemianowany na Departament Policji Granicznej. Krajowe przepisy prawne odpowiednio zmieniono, aby uwzględniały te zmiany. Ustawa o Policji Granicznej Gruzji zdefiniowała tę służbę jako na wpół niezależny organ w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, którym kieruje wiceminister spraw wewnętrznych.

Zakrojoną na dużą skalę reorganizację w Departamencie Policji Granicznej przeprowadzono w 2008 roku. Zgodnie z poprawkami do ustawy o Policji Granicznej Gruzji, przyjętymi 31 grudnia 2008 roku, kilka agencji rządowych przekształcono w wydziały resortu spraw wewnętrznych, a odpowiedzialność za wszystkie gruzińskie przejścia graniczne przejęła Policja Patrolowa. Według oficjalnych źródeł, reforma ta była konieczna ze względu na potrzebę uniknięcia nakładania się funkcji i zlikwidowania dodatkowych wydatków<sup>60</sup>.

Biuro Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Południowego Kaukazu zaangażowało się we wspieranie reform gruzińskich służb granicznych w latach 2005–2011. Zespół Wsparcia Granicznego Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej był podmiotem odpowiedzialnym za wspieranie opracowania i wdrażania strategii zintegrowanego zarządzania granicami Gruzji. Zespół współpracował z gruzińską Policją Graniczną, Policją Patrolową i Służbą Celną w celu zwiększenia możliwości operacyjnych gruzińskich służb granicznych. Zespół działał w ramach mandatu Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Południowego Kaukazu. Mandat przedstawiciela upłynął 28 lutego 2011 roku<sup>61</sup>. Unia Europejska, Program

<sup>60</sup> Z innych zmian warto wspomnieć o tym, że siły szybkiego reagowania oddano pod dowództwo Departamentu Sytuacji Nadzwyczajnych, a jednostkę powietrzną włączono do Sił Powietrznych podległych Ministerstwu Obrony.

<sup>61</sup> Szerzej o specjalnych przedstawicielach Unii Europejskiej – por. <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=263&lang=EN> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju i inni międzynarodowi donatorzy stwierdzili, że wsparcie rozwoju bezpieczeństwa granicy Gruzji będzie kontynuowane.

Według gruzińskich urzędników, kilku donatorów wspiera obecnie – przez różne misje i oddzielne projekty – organy uczestniczące w kontrolowaniu granic Gruzji, takie jak Policja Graniczna, Policja Patrolowa i Służba Celna. Oprócz wsparcia materialnego i finansowego funkcja doradcza zagranicznych ekspertów ma duże znaczenie w procesie modernizacji gruzińskich granic lądowych i morskich oraz przejść granicznych, tak aby spełniały one międzynarodowe standardy<sup>62</sup>. Szczególną uwagę zwrócono także na wspieranie gruzińskiej Policji Granicznej przez amerykańskie agencje państwowe. Pomoc jest przeznaczona głównie na szkolenia i wyposażenie granicznych punktów kontrolnych<sup>63</sup>. W ramach projektu modernizacji i aktualizacji wszystkie przejścia graniczne Gruzji zostały w ostatnich latach wyposażone w czujniki oraz Systemy Identyfikacji Osobistej i Rejestracji, a także czujniki do śledzenia i zatrzymywania nielegalnych transportów materiałów radioaktywnych i innych materiałów wrażliwych<sup>64</sup>. Jednocześnie zainstalowano nowoczesny światłowodowy system komunikacji<sup>65</sup>. Dzięki temu Policja Patrolowa może skutecznie wykrywać fałszywe dokumenty oraz prowadzić bazę danych o wyjazdach i wjazdach do kraju, umożliwiając w ten sposób analizę danych i wymianę informacji o tendencjach migracyjnych. Na wszystkich przejściach granicznych wprowadzono działający w czasie rzeczywistym (*online*) system weryfikowania osób wjeżdżających i opuszczających terytorium Gruzji, a także oprogramowanie pozwalające połączyć bazę danych o przekroczeniach granicy z innymi bazami danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych<sup>66</sup>.

Według informacji resortu spraw wewnętrznych z listopada 2011 roku, na wszystkich przejściach granicznych działają w pełni wyposażone „laboratoria” drugiej linii<sup>67</sup>. Oprogramowanie jest dostarczane wraz z nowymi czytnikami paszportów, które znacznie zwiększyły szybkość przetwarzania dokumentów. Równolegle są wykonywane cyfrowe zdjęcia podróżnych, co

<sup>62</sup> Dane zawarte w prezentacji przedstawionej na międzynarodowej konferencji przez przedstawiciela Ministerstwa Finansów Gruzji, 2010 rok – <http://www.mof.gov.ge>. Pomoc rządu Stanów Zjednoczonych dla Gruzji – por. sprawozdania roczne za 2008, 2009 i 2010 rok.

<sup>63</sup> Por. <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/eurasia/fy10/156874.htm> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>64</sup> Urząd Ministra do spraw Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej, sprawozdanie z postępów Gruzji w realizacji planu działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa za 2010 rok.

<sup>65</sup> Por. <http://www.policeacademy.ge/index.php?page=home&lan=en> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>66</sup> Urząd Ministra do spraw Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej, sprawozdanie z postępów Gruzji w realizacji planu działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa za 2010 rok.

<sup>67</sup> Wdrożenie Planu Działania Unia Europejska – Gruzja, sprawozdanie z postępów w 2011 roku, dokument nieoficjalny, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, listopad 2011 roku.

poprawia zdolność identyfikacji i ogranicza przestępczość. Kamery telewizji przemysłowej (CCTV) na granicznych punktach kontrolnych są podłączone do centralnej bazy danych, zapewniając całodobową nieprzerwaną kontrolę<sup>68</sup>.

Reformy gruzińskiej Policji Granicznej są wprowadzane zgodnie z opracowaną w 2008 roku pięcioletnią strategią reform w zarządzaniu granicami. Została ona przygotowana przez komisję międzyresortową przy wsparciu Biura Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Południowego Kaukazu oraz gruzińskiej Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Strategia została podpisana przez prezydenta Gruzji w 2008 roku. Gruzja kontynuuje wdrażanie reform w sektorze zarządzania granicami zgodnie z planem działania zintegrowanej strategii zarządzania granicą przyjętym w grudniu 2009 roku.

W styczniu 2009 roku Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wydały wspólne rozporządzenie dotyczące zasad rejestracji przekraczania granicy. Wyraźnie określa ono podział kompetencji między Służbą Podatkową i Policją Patrolową<sup>69</sup>. Pierwszą ocenę współpracy dwustronnej obu tych gruzińskich instytucji przeprowadzono w październiku 2010 roku na pilotażowym przejściu granicznym Sadakhlo. Nie jest jednak jeszcze gotowa zintegrowana elektroniczna baza danych, wspólna dla jednostek granicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Agencji Rejestru Cywilnego Ministerstwa Sprawiedliwości. Jednym z celów międzyresortowej grupy roboczej jest wspieranie współpracy i wymiany informacji między Agencją Rejestru Cywilnego a resortem spraw wewnętrznych.

**Realizacja umowy o readmisji.** W wyniku restrukturyzacji Policja Patrolowa otrzymała uprawnienia do wdrożenia procedury rutynowych kontroli obcokrajowców chcących wjechać do Gruzji przez punkty kontroli granicznej. W wyniku kontroli policjant decyduje o udzieleniu lub odmowie zgody na wjazd do kraju, podejmując tę decyzję na podstawie przepisów prawa. W wypadku odmowy cudzoziemiec ma prawo wnioskować o pisemne uzasadnienie decyzji negatywnej.

Według najnowszych danych statystycznych, opublikowanych w listopadzie 2011 roku, w pierwszych dziesięciu miesiącach 2011 roku granice Gruzji przekroczyło 2 317 957 osób, w tym 252 319 cudzoziemców. Stanowi to wzrost o 34,6% w stosunku do analogicznego okresu 2010 roku<sup>70</sup>. Liczba odwiedzających z państw Unii Europejskiej wzrosła o 10% i wyniosła 12 375 osób. Najwięcej cudzoziemców przybywało z Izraela, Grecji, Stanów Zjednoczonych i Polski.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Urząd Ministra do spraw Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej, sprawozdanie z postępów Gruzji w realizacji planu działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa za 2010 rok.

<sup>70</sup> Oficjalne dane opublikowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w listopadzie 2011 roku – por. <http://www.police.ge/uploads/images/2011st/pol.ge01.10.11-september.pdf> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].



Umowa o readmisji zawarta między Unią Europejską a Gruzją przyniosła kolejne zmiany w gruzińskich przepisach dotyczących kwestii migracji. Dekret prezydenta nr 225 z dnia 26 kwietnia 2011 roku upoważnił Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do nadzorowania i monitorowania realizacji umowy o readmisji, w tym organizacyjnych i proceduralnych aspektów readmisji obywateli Gruzji, którzy nie spełniają już obowiązujących warunków do przekroczenia granicy, przebywania lub zamieszkania na terytorium składającego wniosek państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Policja Patrolowa otrzymała uprawnienia do zwalczania nielegalnej migracji transgranicznej i przeprowadzenia readmisji lub deportacji obcokrajowców. Dekret prezydenta zobowiązał inne instytucje rządowe, mianowicie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości i resort zajmujący się uchodźcami wewnętrznymi, do współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych w realizacji umowy o readmisji.

Statystyki na temat reemigrantów prowadzone od czasu wejścia w życie umowy o readmisji (obejmujące okres od 1 marca do 11 listopada 2011 roku)<sup>71</sup> wskazują na wysoką skuteczność tej współpracy. Łącznie zatwierdzono 335 spośród 387 wniosków (87%), zaledwie w 36 wypadkach odmówiono prawa wjazdu (9% całkowitej liczby wniosków), a 16 wniosków jest nadal rozpatrywanych. Ogółem odesłano 431 osób (wniosek może dotyczyć wielu osób).

Wydaje się, że jednym z głównych problemów, przed którymi stoi dzisiaj Policja Patrolowa, jest różnica między liczbą wniosków a liczbą osób, które podlegają readmisji. Jest to spowodowane wymaganiem, aby kilkusobowa rodzina składała tylko jeden wniosek. Na ogół wzrost liczby nielegalnych imigrantów wydłuża procedury readmisji i wymaga intensywnej pracy z dokumentacją<sup>72</sup>.

Kolejnym dokumentem regulującym współpracę gruzińskiej Straży Granicznej z Unią Europejską jest umowa o współpracy między Gruzją a agencją FRONTEX. Umowa, podpisana 22 kwietnia 2008 roku<sup>73</sup>, stworzyła podstawy opracowania nowego mechanizmu współpracy, wymiany informacji i wspólnych działań między Unią Europejską a Gruzją. Porozumienie robocze obejmuje takie elementy, jak wymiana informacji, analiza ryzyka, szkolenia, badania i rozwój, koordynacja wspólnych działań operacyjnych. Umożliwi ono również gruzińskiej Policji Granicznej korzystanie z narzędzi szkoleniowych agencji FRONTEX, takich jak podstawy programowe nauczania z zakresu ochrony granic i wykrywania fałszerstw. Agencja FRONTEX będzie

<sup>71</sup> Informacje urzędnika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, dane według stanu na dzień 8 listopada 2011 roku.

<sup>72</sup> Informacje urzędnika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, czerwiec 2011 roku.

<sup>73</sup> Por. [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art50.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art50.html) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].



finansować udział Gruzji w tych działaniach, a także we wspólnych działaniach koordynowanych przez agencję<sup>74</sup>.

W 2010 roku agencja FRONTEX zapewniła środki i wsparcie organizacyjne deportacji nielegalnych gruzińskich migrantów z Polski, Francji, Austrii i Niemiec. Migrantów przetransportowano do Tbilisi wycarterowanymi samolotami: 71 osób z Hiszpanii, 32 osoby z Austrii oraz 86 osób z Niemiec i Polski<sup>75</sup>. W październiku 2010 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych podpisało z agencją FRONTEX dwuletnią umowę operacyjną o współpracy w przeciwdziałaniu nielegalnej migracji i przestępczości transgranicznej oraz w sprawie wzmocnienia roboczych kontaktów z państwami członkowskimi Unii Europejskiej<sup>76</sup>.

**Bezpieczeństwo granic.** Gruzja ma wspólną granicę z czterema krajami (łącznie 2145 kilometrów, w tym 315 kilometrów granicy morskiej). W kraju działa osiemnaście oficjalnych przejść granicznych, w tym trzy lotniska międzynarodowe i dwa porty morskie. Do tej pory w pełni wyznaczono tylko granicę gruzińsko-turecką. Trwają rozmowy demarkacyjne z Armenią i Azerbejdżanem. Największym problemem i przedmiotem troski pozostaje jednak granica rosyjsko-gruzińska. W wyniku wojny rosyjsko-gruzińskiej z 2008 roku i będącej jej wynikiem okupacji gruzińskich regionów Abchazji i Osetii Południowej przez siły rosyjskie gruziński rząd nie jest w stanie kontrolować wszystkich odcinków granicy rosyjsko-gruzińskiej.

Warunki, na których odbywa się przepływ ludzi i towarów przez administracyjne linie graniczne, oddzielające okupowane terytoria Abchazji i Osetii Południowej, reguluje ustawa o terytoriach okupowanych z lat 2008–2010. Wszyscy mieszkańcy terytoriów okupowanych i obywatele zagraniczni (ubiegający się o azyl oraz ofiary handlu ludźmi) podlegają postanowieniom tej ustawy. Ustawa zabrania gruzińskim uchodźcom wewnętrznym – tym, którzy przed konfliktem zamieszkiwali terytoria okupowane – przekraczania linii granicznej. Misja monitorująca Unii Europejskiej, która zatrudnia prawie 250 nieuzbrojonych obserwatorów, jest dzisiaj jedynym międzynarodowym mechanizmem upoważnionym do monitorowania sytuacji wzdłuż linii podziału, przedstawiania raportów na ten temat oraz zapobiegania wznowieniu działań wojennych<sup>77</sup>. Ponieważ obserwatorom do tej pory odmawia się dostępu do terytoriów Abchazji i Osetii Południowej, mają oni bardzo ograniczoną możliwość skutecznego wykonywania swoich funkcji, choć nadal pozostają jedyną międzynarodową misją działającą obecnie w Gruzji.

<sup>74</sup> Por. [http://www.frontex.europa.eu/external\\_relations](http://www.frontex.europa.eu/external_relations) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>75</sup> Raport ogólny za 2010 rok – por. [http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex\\_general\\_report\\_2010.pdf](http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex_general_report_2010.pdf) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>76</sup> *Implementation of The European Neighbourhood Policy in 2010, Country Report: Georgia*, op. cit.

<sup>77</sup> Misja została rozmieszczona w Gruzji 1 października 2008 roku w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

## Ministerstwo do spraw Uchodźców Wewnętrznych z Terytoriów Okupowanych

**Określenie statusu prawnego uchodźców.** Główną funkcją Departamentu do spraw Migracji, Repatriacji i Uchodźców w Ministerstwie do spraw Uchodźców Wewnętrznych z Terytoriów Okupowanych jest rejestrowanie i monitorowanie uchodźców oraz osób ubiegających się o status uchodźcy, a także określanie ich statusu prawnego w Gruzji. Innym ważnym obowiązkiem departamentu jest stworzenie i utrzymywanie odpowiedniej bazy danych, wydawanie dowodów tożsamości uchodźcom i osobom ubiegającym się o status uchodźcy, zapewnienie im pomocy socjalnej oraz ochrona ich praw zgodnie z konwencją o uchodźcach z 1951 roku i protokołem z 1967 roku w sprawie statusu prawnego uchodźców. Do kompetencji departamentu należą ponadto kwestie związane z repatriacją. Jeśli chodzi o repatriację, departament jest odpowiedzialny za identyfikowanie osób deportowanych na podstawie obowiązujących przepisów prawa, przyznawanie statusu repatrianta, tworzenie i aktualizowanie banku informacji, koordynację procesu repatriacji, adaptacji i integracji.

Ostatnie zmiany gruzińskich przepisów dotyczących uchodźców nałożyły na departament odpowiedzialność za rehabilitację, adaptację i integrację uchodźców. Zgodnie z obowiązującym prawem, Ministerstwo do spraw Uchodźców Wewnętrznych z Terytoriów Okupowanych musi zapewnić uchodźcom i azyłantom zakwaterowanie w specjalnych ośrodkach tymczasowych. Pierwszy taki ośrodek otwarto w czerwcu 2010 roku we wsi Martkopi koło Gardabani. Była to wspólna inicjatywa resortu i Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców<sup>78</sup>. Oficjalna nazwa tego obiektu to Tymczasowe Centrum Zakwaterowania dla Uchodźców i Azyłantów. Ośrodek spełnia wszystkie stosowne standardy międzynarodowe i może zapewnić dach nad głową sześćdziesięciu osobom. Odpowiedzialność za pokrycie wszystkich niezbędnych wydatków na funkcjonowanie centrum ponosi Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców przy wsparciu amerykańskiego Departamentu Stanu i Unii Europejskiej<sup>79</sup>. Uzgodniono, że w ciągu trzech lat państwo zacznie współfinansować czasowe zakwaterowanie uchodźców i azyłantów.

Ustawa o uchodźcach stanowi, że każda osoba ubiegająca się o prawo azylu, która przybyła na terytorium Gruzji z różnych powodów, powinna się zwrócić do ministerstwa o przyznanie statusu uchodźcy. Resort ma trzy dni na zarejestrowanie wniosku i pięć dni na podjęcie decyzji, czy wnioskodawca ma prawo ubiegać się o przyznanie tego statusu. Do czasu rozpatrzenia wniosku i podjęcia decyzji wnioskodawca może przebywać przez sześć miesięcy

<sup>78</sup> Oficjalna strona internetowa resortu – <http://mra.gov.ge/main/GEO#section/93> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>79</sup> *Ibidem*.

w tymczasowym ośrodku. W tym okresie prawa wnioskodawcy podlegają ochronie prawnej. Również w tym czasie ministerstwo może zaoferować wnioskodawcom wybór miejsca zamieszkania spośród dostępnych możliwości zakwaterowania lub pozwolić im na przebywanie z rodziną.

O statusie prawnym uchodźców decyduje komisja doraźna Ministerstwa do spraw Uchodźców Wewnętrznych z Terytoriów Okupowanych, która powinna rozpatrzyć wniosek i podjąć decyzję nie później niż cztery miesiące od momentu jego zarejestrowania. Po otrzymaniu statusu prawnego przesiedleńcy wewnętrzni (uchodźca) musi się każdego roku ponownie rejestrować w ministerstwie. W trakcie tej procedury resort powinien zbadać i zdecydować, czy istnieją wystarczające podstawy, aby przedłużyć status uchodźcy na kolejny rok.

**Repatriacja obywateli siłą deportowanych z Gruzji w czasach Związku Radzieckiego.** Inną istotną funkcją Ministerstwa do spraw Uchodźców Wewnętrznych z Terytoriów Okupowanych jest regulacja kwestii związanych z migracją. Uprawnienie do gromadzenia i przeglądu oraz rejestracji wniosków repatriacyjnych i dodatkowych dokumentów ma Departament do spraw Migracji, Repatriacji i Uchodźców. Resort jest zobowiązany do zapewnienia pomocy socjalnej i ekonomicznej dla gruzińskich migrantów z innych krajów. Dnia 11 lipca 2007 roku Gruzja przyjęła ustawę o repatriacji obywateli siłą deportowanych z Gruzjińskiej Republiki Radzieckiej w latach czterdziestych (ustawa była kilka razy zmieniana w latach 2008–2009). Pierwotna wersja ustawy zobowiązywała do składania wniosków repatriacyjnych do Ministerstwa do spraw Uchodźców Wewnętrznych z Terytoriów Okupowanych nie później niż do dnia 1 stycznia 2009 roku. Parlament Gruzji zmienił jednak tę ustawę 26 grudnia 2007 roku, przedłużając ostateczny termin składania wniosków do 1 lipca 2009 roku. Nieco później termin został ponownie wydłużony do 1 stycznia 2010 roku. Do tej pory Departament do spraw Migracji, Repatriacji i Uchodźców otrzymał 5841 wniosków repatriacyjnych. Większość z nich, 5348, pochodzi z Azerbejdżanu, 118 – z Turcji, 62 pochodzą z Rosji, pozostałe nadesłano z innych krajów<sup>80</sup>. W 2011 roku ministerstwo przyznało status repatrianta pierwszym 75 osobom<sup>81</sup>.

Przez dwa lata po otrzymaniu statusu prawnego w Gruzji wnioskodawca ma prawo do skorzystania z przyspieszonej procedury naturalizacji. Wniosek formalny należy złożyć do prezydenta Gruzji, który przyznaje obywatelstwo po indywidualnym rozpatrzeniu sprawy. Decyzja prezydenta wchodzi jednak w życie dopiero po tym, jak wnioskodawca przedstawi dokument potwierdzający, że opuścił poprzedni kraj przyjmujący. Wnioskodawca ma również dwa lata na rzeczenie się poprzedniego obywatelstwa i uzyskanie paszportu gruzińskiego. Jeśli wnioskodawca nie otrzyma gruzińskiego obywatelstwa

<sup>80</sup> „Tabula”, 14 listopada 2011 roku – <http://www.tabula.ge/?p=16898> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>81</sup> Według stanu z listopada 2011 roku – por. *ibidem*.

w ciągu tych czterech lat, nie kwalifikuje się do uproszczonej procedury naturalizacji, choć jego status prawny w Gruzji się nie zmienia<sup>82</sup>. Ministerstwo Finansów pracuje nad opracowaniem formularzy deklaracji finansowych, które będą składane przez osoby ubiegające się o status repatrianta (określających dochody i majątek członków rodziny oraz informacje finansowe na temat wnioskodawcy), z kolei Ministerstwo Pracy, Zdrowia i Spraw Społecznych musi określić i stale aktualizować listę chorób i infekcji, jakie muszą być podane w oświadczeniach o stanie zdrowia składanych przez osoby ubiegające się o status repatrianta. Ministerstwo do spraw Uchodźców Wewnętrznych z Terytoriów Okupowanych wysyła następnie wszystkie niezbędne dokumenty do odpowiednich resortów<sup>83</sup>.

Osoby, które nie złożyły w terminie wniosków repatriacyjnych, mają dwie możliwości uzyskania obywatelstwa gruzińskiego. Po pierwsze, mogą się ubiegać o normalną procedurę naturalizacji jako obywatele obcego państwa – na podstawie ustawy o statusie prawnym cudzoziemców w Gruzji. W takim wypadku wnioskodawcy powinni spełniać pewne wymagania dotyczące naturalizacji (kilka lat stałego pobytu w Gruzji, biegła znajomość języka gruzińskiego) i zdać specjalne egzaminy. Po drugie, mogą się ubiegać o podwójne obywatelstwo, które prezydent Gruzji może przyznać tylko w szczególnych sytuacjach (za wybitne zasługi) lub jeśli jest to korzystne dla interesu narodowego.

W 1999 roku, kiedy Gruzja stała się członkiem Rady Europy, zobowiązała się przed społecznością międzynarodową do repatriacji muzułmańskich Meschetyńców. Wszystkie problemy związane z repatriacją miały być rozwiązane do końca 2011 roku, a sam proces repatriacji – podzielony na kilka etapów – rozpoczął się w styczniu 2012 roku<sup>84</sup>.

**Przesiedleńcy wewnętrzni.** Setki tysięcy obywateli Gruzji wysiedlono w wyniku gwałtownych konfliktów w Abchazji i Osetii Południowej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Szukali oni schronienia w innych regionach Gruzji. Krótka wojna rosyjsko-gruzińska w sierpniu 2008 roku spowodowała kolejny napływ przesiedleńców wewnętrznych. Obecnie łączną liczbę przesiedleńców wewnętrznych w Gruzji szacuje się na 247 tysięcy osób (według danych Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju, gruzińskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych podaje bowiem liczbę 258 599 przesied-

<sup>82</sup> Ustawy i akty prawne regulujące decyzje Gruzji o repatriacji osób przymusowo zesłanych na wygnanie z Gruzjińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej przez Związek Radziecki w latach czterdziestych XX wieku – por. <http://mra.gov.ge/main/ENG#section/44> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>83</sup> Por.: rozporządzenie nr 299 rządu Gruzji dotyczące zatwierdzenia formularza zgłoszenia dla osób starających się o status repatrianta (z określeniem dochodu i majątku członków rodziny oraz szczegółów sytuacji finansowej respondenta); rozporządzenie rządu Gruzji w sprawie zatwierdzenia formularza na temat stanu zdrowia.

<sup>84</sup> Por. <http://mra.gov.ge/main/ENG#section/44> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

leńców). Ochrona ich praw oraz ich integracja w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym stały się priorytetem współpracy między Unią Europejską a Gruzją.

Gruziński rząd zobowiązał się także do poprawy warunków mieszkaniowych osób wysiedlonych oraz do opracowania i wdrożenia krajowej strategii ochrony przesiedleńców wewnętrznych i stosownego planu działania na lata 2009–2012. Komisja Europejska zapewniła gruziński rząd o swoim pełnym poparciu dla tej inicjatywy. Po wojnie z 2008 roku, korzystając z niskooprocentowanych pożyczek Banku Światowego i dotacji Unii Europejskiej, rząd Gruzji zdołał zbudować w trzynastu różnych miejscowościach na terenie kraju 3963 małe domy dla osób przesiedlonych w następstwie działań zbrojnych<sup>85</sup>.

W okresie powojennym międzynarodowi donatorzy istotnie się przyczynili do opracowania krajowej strategii na lata 2009–2012, dotyczącej przesiedleńców wewnętrznych, i odpowiedniego planu działania wobec nich. Starania rządu w celu opracowania i wdrożenia tej strategii otrzymały pełne poparcie ze strony Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców duńskiej oraz Rady do spraw Uchodźców. Na prośbę Unii Europejskiej w maju 2010 roku rząd wprowadził istotne zmiany w strategii i planie działania. Dzięki tym zmianom dokument na lata 2009–2012 znacznie lepiej odpowiada społecznym i integracyjnym potrzebom przesiedleńców wewnętrznych. Według raportów wielu organizacji międzynarodowych, korekty wymaga nowo opracowany plan działania.

## Wkład gruzińskich instytucji rządowych w walkę z handlem ludźmi

Gruzińskie instytucje rządowe odgrywają ważną rolę w walce z handlem ludźmi. Dnia 1 września 2006 roku, zgodnie z art. 10 ustawy o zwalczaniu handlu ludźmi, prezydent powołał Międzyresortową Radę Koordynacyjną do Zapobiegania Handlowi Ludźmi. Na czele rady stoi minister sprawiedliwości. O udział w pracach rady zostali poproszeni przedstawiciele instytucji państwowych – parlamentu i Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, a także Rady Europy, Komisji Europejskiej, ambasady Stanów Zjednoczonych, Agencji do spraw Rozwoju Międzynarodowego oraz kilku podmiotów trzeciego sektora, takich jak gruzińskie Stowarzyszenie Młodych Prawników i organizacja „Tanadgoma”.

Międzyresortowa Rada Koordynacyjna do Zapobiegania Handlowi Ludźmi opracowała jednolite standardy i zasady identyfikacji ofiar, które zostały zatwierdzone przez prezydenta Gruzji, ustaliła skład i zasady działania wewnętrznej Grupy Stałej, zweryfikowała istotne normy, wymagania i treść przykładowego statutu

<sup>85</sup> Raport Transparency International – por. <http://www.transparency.ge/post/report/kotedjuri-tipis-dasakhlebebi-akhali-devnilebistvis-sakartveloshi-angarishvaldebuleba-dak> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

schronisk dla ofiar handlu ludźmi, przygotowała zalecane procedury ochrony ofiar oraz zasady przyznawania stosownego odszkodowania.

Nowo utworzony krajowy mechanizm przekazywania ofiar i udzielania im pomocy ma na celu prowadzenie i usprawnienie współpracy między agencjami rządowymi i organizacjami pozarządowymi – od fazy identyfikacji do repatriacji lub rehabilitacji. Mechanizm zapewnia ochronę i pomoc ofiarom handlu ludźmi niezależnie od tego, czy pomagają one organom ścigania.

Innym mechanizmem w tej dziedzinie jest Państwowy Fundusz Ochrony i Pomocy dla Ofiar Handlu Ludźmi, ustanowiony w czerwcu 2006 roku (finansowany z budżetu państwa i innych źródeł, zgodnie z gruzińskimi przepisami prawnymi)<sup>86</sup>. Fundusz ma na celu wsparcie ofiar handlu ludźmi przez zapewnienie im pomocy prawnej, psychologicznej i medycznej, a także schronienia (fundusz ma do dyspozycji schroniska w Tbilisi i w regionie Adżarii), godziwych środków finansowych, dostępu do telefonu *hot line*, rehabilitacji i reintegracji.

Dnia 19 lipca 2007 roku Międzyresortowa Rada Koordynacyjna do Zapobiegania Handlowi Ludźmi zatwierdziła strategię integracji i rehabilitacji ofiar handlu ludźmi. Państwowy Fundusz Ochrony i Pomocy dla Ofiar Handlu Ludźmi jest jedną z głównych instytucji, które realizują tę strategię. W tym celu stworzono również sieć obsługi, a dla pięciu ofiar opracowano indywidualne plany.

W 2009 roku mandat funduszu został rozszerzony i obecnie obejmuje również ochronę i wspieranie ofiar przemocy w rodzinie.

Dnia 14 maja 2010 roku przy prokuraturze w Tbilisi otwarto ośrodek wsparcia dla ofiar. Kolejne placówki mają być uruchomione w Kutaisi i Batumi<sup>87</sup>. Ośrodki wsparcia dla ofiar koncentrują swoje działania głównie na udzielaniu pomocy takim osobom – wyjaśnianiu ich praw i obowiązków, informowaniu o tym, kiedy mogą wnioskować o bezpłatną pomoc prawną, kierowaniu ich do pomocy prawnej, udzielaniu im informacji na temat ofiar handlu ludźmi i przemocy domowej.

Według opublikowanego przez amerykański Departament Stanu rocznego sprawozdania na temat handlu ludźmi z 2010 roku, w 2009 roku rząd Gruzji badał trzydzieści trzy sprawy handlu ludźmi (w porównaniu z czterestoma dochodzeniami w 2008 roku). Władze za handel ludźmi ścigały czterdzieści osób, w tym trzy osoby za organizowanie pracy przymusowej (dla porównania, w 2008 roku za handel żywym towarem ścigano dziesięć osób). Ponadto w 2009 roku zostało skazanych trzydzieści siedem osób oskarżonych o handel ludźmi (w 2008 roku skazano za to przestępstwo dziesięć osób).

W ramach programu pomocy ofiarom rząd w 2009 roku zidentyfikował czterdzieści osiem ofiar, a piętnaście ofiar skierował do innych instytucji w celu udzielenia im pomocy (wzrost w porównaniu z ponad dwudziestoma

<sup>86</sup> Por. <http://www.atipfund.gov.ge> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].

<sup>87</sup> Por. [http://www.justice.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=5129](http://www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=5129) [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].



zidentyfikowanymi ofiarami handlu ludźmi w 2008 roku), ponadto zapewnił schronienie i całościową pomoc piętnastu ofiarom (w porównaniu z dziesięcioma ofiarami w 2008 roku). W 2009 roku wypłacono również ofiarom handlu ludźmi jednorazowe zapomogi pieniężne w wysokości 650 USD każda<sup>88</sup>.

## Wnioski

Powyższa analiza wskazuje, że współpraca między Unią Europejską a Gruzją w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego przyczyniła się znacznie do intensyfikacji wysiłków władz gruzińskich na rzecz poprawy kontroli migracji i zarządzania w kraju. W niniejszym opracowaniu wskazano również wyzwania stojące przed tym krajem, jeśli ma on działać zgodnie z międzynarodowymi potrzebami i wymaganiami.

Gruzja nie dysponuje obecnie krajową strategią migracyjną, która odpowiadałaby na zróżnicowane potrzeby i wyrażałaby troskę państwa o sprawy migracji. Sprawia to, że wysiłki Gruzji są mniej wydajne i gorzej dostosowane do potrzeb międzynarodowych. Skomplikowane otoczenie geopolityczne, ograniczenia polityczne i ekonomiczne, poziom ubóstwa i problemy ze zrównoważonym rozwojem mają wpływ na politykę migracyjną i utrudniają Gruzji kontrolę legalnych przepływów migracyjnych oraz zwalczanie nielegalnej migracji, a także właściwe rozwiązywanie kwestii prawnych związanych z migracją. Opracowanie krajowej strategii migracji przyczyniłoby się ponadto do poprawy środowiska prawnego kraju w zakresie migracji. Gruzjijskie przepisy migracyjne są obecnie poddawane reformom. Planowane są nowe ustawy i poprawki do istniejących aktów prawnych. Zmiany te muszą być jednak usystematyzowane.

Decyzję gruzińskiego rządu w sprawie ustanowienia Państwowej Komisji do spraw Migracji można uznać za krok w kierunku poprawy zdolności Gruzji do skutecznego zarządzania migracją, a także do propagowania ściślejszej koordynacji i współpracy między instytucjami. Komisja powinna wspierać tworzenie zintegrowanej bazy danych na temat migracji, która połączy wszystkie źródła dostępnych danych na temat różnych kategorii migrantów, które obecnie są rozproszone w poszczególnych instytucjach rządowych. Zintegrowana elektroniczna baza danych jeszcze nie działa, a biorąc pod uwagę ograniczone zasoby, nie jest pewne, kiedy będzie ją można uruchomić.

Ponadto brakuje stałej wymiany informacji między organami zajmującymi się migracją oraz odpowiednich ram prawnych. Czynniki te utrudniają analizę danych i regularną aktualizację profilu migracji, a także monitoring procesów migracyjnych zarówno na terytorium Gruzji, jak i poza jej granicami.

<sup>88</sup> Por. <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/142760.htm> [dostęp: 26 stycznia 2012 roku].



*Tamara Pataraia, Piotr Kaźmierkiewicz*

## Rekomendacje: Jak usprawnić zarządzanie migracjami w Gruzji

Uważa się, że Gruzja – podobnie jak Ukraina i Mołdawia – może rozpocząć w 2012 roku dialog wizowy z Unią Europejską i otrzymać plan działania w zakresie liberalizacji wizowej, który zostanie wdrożony w najbliższej przyszłości. Choć gruzińska opinia publiczna bardzo sobie ceni możliwość osiągnięcia liberalizacji wizowej z Unią Europejską, można jednak zauważyć kilka problematycznych kwestii, które wymagają pilnego rozstrzygnięcia. Szczególnie istotna jest poprawa praktyki zarządzania migracjami, tak żeby lepiej odpowiadała ona celom i wymaganiom unijnej polityki liberalizacji wizowej. Jednocześnie władze gruzińskie powinny propagować współpracę międzyresortową i wdrożyć nowe instrumenty, które umożliwią walkę z nieuregulowaną migracją i jasno określą kompetencje poszczególnych instytucji.

Poniższe rekomendacje pozwolą sprostać wyzwaniom i rozwinąć skuteczną politykę migracyjną na poziomie strategicznym.

### Rekomendacje dla parlamentu Gruzji

- Przyjąć ustawę o koncepcji krajowej polityki migracyjnej, opracowaną na podstawie krajowej strategii migracji. Ustawa ta określiłaby narzędzia instytucjonalne i finansowe niezbędne do wdrażania krajowej strategii migracji.
- Opracować ramy prawne, które zapewnią bezpośredni dostęp do zintegrowanej bazy danych wszystkim agencjom państwowym uprawnionym do monitorowania obcokrajowców. Lokalne oddziały Straży Granicznej i Policji Patrolowej, a także Agencja Rejestru Cywilnego i Ministerstwo Spraw Zagranicznych powinny uzyskać dostęp do tej bazy, żeby mieć możliwość weryfikacji danych zatrzymanych obcokrajowców w celu ustalenia ich tożsamości

lub potwierdzenia faktów istotnych dla postępowania. Zapewniając dostęp do bazy jednostkom operacyjnym tych służb i integrując ich archiwa, system mógłby znacznie zredukować czas potrzebny na ustalenie tożsamości obcokrajowców w ramach procedur przyznania azylu lub wydalenia.

- Poprawić ustawodawstwo, które określa podstawy wydalenia ze względu na nielegalne przekroczenie granicy, żeby umożliwiała ono obcokrajowcom dobrowolny wyjazd cudzoziemca z kraju, ograniczając stosowanie przymusowego wydalenia do sytuacji, kiedy dobrowolne opuszczenie kraju nie wchodzi w grę. Gruzja stosuje bardzo surowe kary i areszt za nielegalne przekroczenie granicy. W państwach członkowskich Unii Europejskiej nieuprawnione przekroczenie granicy jest uważane za przestępstwo, które jednak skutkuje osadzeniem w ośrodku strzeżonym i dobrowolnym opuszczeniem kraju lub przymusowym wydaleniem (któremu towarzyszy czasowy zakaz ponownego wjazdu).

- Dokonać przeglądu prawodawstwa w zakresie legalnych migracji, aby zapewnić równowagę między dwiema możliwymi odpowiedziami na wyzwania migracyjne: z jednej strony, realizacji potrzeb w zakresie przyciągania imigrantów (zagranicznej siły roboczej i inwestorów), którzy przyczyniają się do rozwoju gospodarczego kraju, z drugiej zaś strony – dokładniejszego uregulowania statusu rezydenta w Gruzji. Unia Europejska sugeruje, żeby Gruzja zaostrzyła ustawodawstwo migracyjne, co wiązałoby się ze zmianą polityki wizowej oraz procedur dotyczących wydalenia i innych kwestii migracyjnych. Krajowa strategia migracji powinna przedstawiać jasną wizję regulacji powyższych zagadnień.

- Zapewnić wprowadzenie skutecznych mechanizmów ochrony danych osobowych, zgodnych z wymaganiami i polityką Unii Europejskiej. Gwarancje bezpieczeństwa i poufności powinny być zawarte w ustawie o ochronie danych osobowych. Szczególnie należy zastosować następujące akty prawne: konwencję Rady Europy z 1981 roku o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (podpisana przez Gruzję 21 listopada 2001 roku, ratyfikowana 14 grudnia 2005 roku, weszła w życie 1 kwietnia 2006 roku) oraz protokół dodatkowy z 2001 roku do konwencji o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych.

- Dokonać przeglądu i opracować nowe ramy regulujące status prawny obcokrajowców i bezpaństwowców. Należy zwłaszcza określić status bezpaństwowca i procedurę przyznawania takiego statusu, a także uregulować status osób, których „życie, wolność lub osobiste bezpieczeństwo byłyby zagrożone lub które podlegałyby torturom lub nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu lub karze, lub byłyby pozbawione prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”. Należy także usunąć braki w regulacjach prawnych dotyczących obywatelstwa, przy wsparciu rządu ze strony organizacji międzynarodowych, Unii Europejskiej i niektórych innych donatorów.

## Rekomendacje dla rządu Gruzji

- Zakończyć prace nad krajową strategią migracji, oczekującą na podpis prezydenta. Strategia ma określić cele, środki i narzędzia niezbędne do efektywnego zarządzania migracjami. Jej brak ogranicza możliwości uregulowania przepływu migrantów do Gruzji i z Gruzji, a także kontrolowania nieuregulowanych migracji.

- Ustanowić stałe ciało międzyresortowe w rządzie, które będzie koordynować działania wszystkich agencji rządowych odpowiedzialnych za zarządzanie migracjami w Gruzji. Struktura taka uzyska lepszą pozycję do gromadzenia, przetwarzania i analizy statystycznej wszystkich informacji w zakresie migracji (analiza statystyczna zapewni podstawy prowadzenia regularnych przeglądów i wprowadzania ewentualnych niezbędnych zmian krajowych dokumentów strategicznych dotyczących migracji).

- Ustanowić sprawne mechanizmy zapewnienia bezpieczeństwa dokumentów, a także spójności i bezpieczeństwa procesów personalizacji i dystrybucji. Należy również przygotować szkolenia antykorupcyjne i kodeks etyczny dla urzędników odpowiedzialnych za wydawanie paszportów, dokumentów tożsamości i wiz.

- Rozpocząć kampanię informacyjną na temat zapisów umów o ułatwieniach wizowych i o readmisji, która podniesie świadomość obywateli Gruzji w zakresie perspektyw bezwizowej podróży do Europy. Agencja Rejestru Cywilnego ma odpowiednią pozycję wśród instytucji władz wykonawczych państwa do przeprowadzenia kampanii informacyjnej i określenia kluczowych braków w świadomości społecznej.

- Zwrócić szczególną uwagę na zapobieganie zjawisku bezpaństwowości wśród uchodźców i repatriantów. Zaprosić międzynarodowych donatorów jako doradców rządu w zakresie wdrażania programu powrotów.

- Kontynuować wdrażanie reform w sektorze zarządzania granicami zgodnie ze Strategicznym Planem Działania Zintegrowanego Zarządzania Granicą (IBM AP). Zapewnić rozwój zintegrowanej elektronicznej bazy danych dostępnej dla jednostek granicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i innych agencji państwowych. Propagować współpracę i wymianę informacji między agencjami państwowymi. Rozwinać bezpośrednie kontakty między gruzińskimi agencjami państwowymi i ich odpowiednikami w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

- Rozpocząć negocjacje z poszczególnymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej w zakresie legalnej migracji, w tym migracji cyrkulacyjnej, które będą obejmować takie zagadnienia, jak migracja pracownicza, ubezpieczenia społeczne, zapisy umów o pracę, niedyskryminacja płacowa.

- Rozpocząć debatę publiczną na temat polityki migracyjnej, która będzie otwarta w jak największym stopniu na udział społeczeństwa. Państwowa

Komisja do spraw Migracji może odegrać kluczową rolę w konsultacjach krajowej strategii migracji, a także w ich otwarciu na lokalne organizacje pozarządowe, ekspertów i partnerów międzynarodowych.

- Upowszechniać uczestnictwo lokalnych organizacji pozarządowych i ekspertów w badaniach dotyczących zagadnień polityki migracyjnej w Gruzji, które poszerzą wiedzę na temat najlepszych światowych praktyk.

- Propagować dialog między lokalną społecznością ekspercką, rządem i interesariuszami międzynarodowymi w celu zbudowania wsparcia analitycznego i metodologicznego dla formułowania polityki i ustawodawstwa w zakresie migracji.

## Rekomendacje dla Unii Europejskiej

- Utrzymać wsparcie dla gruzińskich instytucji rządowych w obszarze zapewnienia zakwaterowania, transportu i opieki medycznej dla migrantów podlegających readmisji, co pozwoli lepiej uregulować problemy związane z readmisją obywateli państw trzecich. Kontynuować współpracę z innymi międzynarodowymi donatorami i partnerami (jak Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty czy Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju), którzy zapewniają Gruzji wsparcie techniczne.

- Wesprzeć władze Gruzji we wdrażaniu umowy o readmisji z Unią Europejską. Kontynuować pomoc w zakresie dobrowolnych powrotów i reintegracji osób narodowości gruzińskiej z państw członkowskich Unii Europejskiej, włączając w to pomoc medyczną, poradnictwo po powrocie, wsparcie w zakresie pośrednictwa pracy i reintegracji. Przykładem mogą być tutaj dotychczasowe działania biura Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji w Gruzji.

- Wesprzeć Gruzję w rozwiązywaniu kwestii braków w regulacjach prawnych dotyczących obywatelstwa i w zapobieganiu bezpaństwowości wśród uchodźców i repatriantów, a także wspomóc działania donatorów międzynarodowych, którzy doradzają władzom w zakresie wdrożenia programu powrotów dla repatriantów.

- Udzielić Gruzji wsparcia w opracowaniu krajowej strategii migracji i planu działania dotyczącego jej wdrażania.

- Monitorować i wspierać postępy reform pod kątem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w celu szybkiego reagowania na problemy w poszczególnych dziedzinach, których rozwiązanie ułatwiłoby otwarcie dialogu na temat liberalizacji wizowej między Unią Europejską i Gruzją.

- Zwiększyć wysiłki w celu budowy kompetencji gruzińskich instytucji państwowych w zakresie poprawy efektywności zarządzania migracjami w Gruzji.

## Noty o autorach

**Piotr Kaźmierkiewicz** jest badaczem Programu Migracji i Polityki Rozwojowej Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie. Analityk w zakresie polityki w dziedzinie kontroli migracyjnej, wiz oraz pomocy rozwojowej, w szczególności na obszarze krajów Partnerstwa Wschodniego (w tym Ukrainy). Autor i redaktor publikacji poświęconych przekazowi polskich doświadczeń w zakresie polityki migracyjnej na rzecz wschodnich sąsiadów UE. Trener i mentor w zakresie analizy polityki publicznej oraz konsultant dla organizacji międzynarodowych. Absolwent wydziałów nauk politycznych Uniwersytetu Południowego Oregonu i Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego.

**Tamara Patariaia** kieruje Programem Współpracy Europejskiej i Euroatlantyckiej w Kaukaskim Instytucie na rzecz Pokoju, Demokracji i Rozwoju (Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, CIPDD) w Tbilisi, gdzie prowadzi projekty inicjujące debatę publiczną na temat demokratyzacji i dobrego rządzenia, a także monitorujące i oceniające wdrażanie Planu Działania Unia Europejska – Gruzja. Jej ostatnie badania dotyczyły oceny perspektyw liberalizacji wizowej między Unią Europejską a Gruzją oraz indeksu integracji europejskiej dla państw Partnerstwa Wschodniego. Tamara Patariaia uzyskała stopień doktora na Wydziale Fizyki Uniwersytetu Państwowego w Tbilisi, obecnie pracuje nad doktoratem na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Państwowego w Ilia.

